



Brüssel, den 11.6.2018  
SWD(2018) 346 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Vorteile der Ausdehnung von Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara für die Bevölkerung der Westsahara und über die Konsultation dieser Bevölkerung**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates**

**über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits**

{COM(2018) 481 final}



# BERICHT ÜBER DIE VORTEILE DER AUSDEHNUNG VON ZOLLPRÄFERENZEN AUF ERZEUGNISSE MIT URSPRUNG IN DER WESTSAHARA FÜR DIE BEVÖLKERUNG DER WESTSAHARA UND ÜBER DIE KONSULTATION DIESER BEVÖLKERUNG

## Bericht der Dienststellen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes

### Zusammenfassung

#### 1. Die Wirtschaft der Westsahara

Trotz der ermutigenden jüngsten Entwicklung der Westsahara bleibt diese fragil. Die Wirtschaftstätigkeiten drehen sich um eine begrenzte Anzahl Sektoren: Fischerei und Verarbeitung von Fischereierzeugnissen, Phosphatminen, Landwirtschaft (insbesondere Obst und Gemüse sowie Wanderbeweidung) und in geringerem Maße Handel und Handwerk. Die Sektoren Fremdenverkehr und erneuerbare Energien befinden sich hingegen noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung, sind jedoch potenziell vielversprechend. Zudem zeichnet sich die Wirtschaft der Sahara durch ihre eingeschlossene Lage und ihre hohen Subventionen aus.

#### 2. Eine notwendige Unterstützung der Ausfuhren dank Zollpräferenzen

Die Diversifizierung des wirtschaftlichen Potenzials der Westsahara setzt die Förderung von Auslandsinvestitionen voraus, wofür insbesondere die Rechtssicherheit verbessert und die zolltariflichen Bedingungen für die derzeitigen und künftigen Ausfuhren aus der Westsahara in die Union verdeutlicht werden müssen. Trotz der verfügbaren, oft unvollständigen Daten lässt diese Studie den Schluss zu, dass *in der Westsahara Wirtschaftsteilnehmer und Herstellungsbetriebe tätig sind, denen dieselben Zollpräferenzen wie für das Königreich Marokko eingeräumt werden sollten*, zumal diese Präferenzen bereits bis zum 21. Dezember 2016 gewährt worden waren. Eine derartige Ausdehnung der Zollpräferenzen der Union auf diese Erzeugnisse würde die Fortsetzung dieser Ausfuhren gewährleisten. Darüber hinaus *dürfte sie ebenfalls einen großen Einfluss auf die künftige Wirtschaftsentwicklung der Westsahara haben, indem laufende oder geplante, beschäftigungsfördernde Investitionen angekurbelt werden* (insbesondere für bestimmte Phosphate wie Phosphorsäure oder Düngemittel für die Landwirtschaft sowie in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei).

*Die Nichtgewährung der Zollpräferenzen hingegen würde die Ausfuhren aus der Westsahara, insbesondere von Fischereierzeugnissen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, erheblich beeinträchtigen*, und die bereits beschränkte Produktionsbandbreite noch weiter einengen. Würden die Präferenzen nicht auf die Erzeugnisse der Westsahara ausgedehnt, unterlägen sie den in der Union geltenden Zöllen im Rahmen der Meistbegünstigungsregelung und hätten daher keinen bevorzugten Zugang zum Unionsmarkt. Dies beträfe die Ausfuhren von Industrieerzeugnissen (Phosphaten) nur in sehr begrenztem Maße, hätte allerdings sehr negative Auswirkungen auf die Ausfuhren von Fischereierzeugnissen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen in die Union und folglich auf die Beschäftigung in diesen Sektoren.

Auf längere Frist dürfte die Ankurbelung der privatwirtschaftlichen Aktivität und der unternehmerischen Freiheit die Abhängigkeit von Subventionen der Zentralbehörde verringern, während die Öffnung gegenüber der Außenwelt und die Zunahme der

Handelstätigkeiten und sonstiger Tätigkeiten logischerweise und schrittweise sozioökonomischen und kulturellen Entwicklungen förderlich sein dürften.

### **3. Die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerungsgruppen**

Zum einen haben die marokkanischen Behörden eine umfassende institutionelle Konsultation aller betroffenen nationalen, regionalen und lokalen Organen durchgeführt, um diese zu sensibilisieren, ihr Einverständnis einzuholen und eventuelle Anmerkungen anzuhören. Im Ergebnis zeichnete sich eine sehr breite Unterstützung der geplanten Änderung ab und wurden bestimmte sachdienliche Empfehlungen zur Optimierung ihrer Auswirkungen ausgesprochen.

Zum anderen haben die Dienststellen der Europäischen Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) im Anschluss an die Konsultation der gewählten Amtsträger des Gebiets eine Konsultation der lokalen Bevölkerungsgruppen der Westsahara durchgeführt, bei der festgestellt wurde, dass eine große Mehrheit die Ausdehnung der Zollpräferenzen auf Erzeugnisse der Westsahara befürwortet. Die Mehrheit der Befragten sahen positive Auswirkungen für die Bevölkerung insgesamt und betonten insbesondere die maßgebliche Hebelwirkung, die solche Handelspräferenzen für private Investitionen hätten. Sie wiesen darauf hin, dass ein bevorrechtigter Zugang zu den europäischen Märkten geeignet wäre, das Geschäftsklima und die europäischen Direktinvestitionen zu verbessern, wodurch das neue Modell einer partizipativen und nachhaltigen Entwicklung der Westsahara gestärkt würde. Dagegen würde eine weiterhin bestehende Rechtsunsicherheit, die sich negativ auf die Handelsströme mit der Westsahara auswirkt, auch die sozioökonomische Entwicklung erheblich behindern und – wie sich bereits erkennen lässt – die Handelsbeziehungen der Westsahara mit bestimmten Mitgliedstaaten oder in bestimmten Sektoren verlangsamen. Nach Ansicht der Befragten würden durch einen eingeschränkten Zugang der Westsahara zu den Märkten und ausländischen Investitionen lediglich die Entwicklung endogener Wirtschaftstätigkeiten behindert und bestimmte sozioökonomischen oder politischen Entwicklungen ausgerechnet zu einem Zeitpunkt beeinträchtigt, an dem die Entwicklung der Westsahara endlich Fahrt aufnehmen dürfte.

Diese allgemeine Auffassung lässt die verschiedenen Meinungen, die die Befragten darüber hinaus zum Status des Gebiets vertreten, unberührt, wobei sie einhellig der Ansicht sind, dass der Prozess der Vereinten Nationen der einzig gültige ist. Einige wünschen sich auch ein stärkeres Engagement der EU zugunsten des Prozesses der Vereinten Nationen.

Aus den technischen Gesprächen mit dem Front Polisario als Ansprechpartner der Vereinten Nationen und Teilhaber am Friedensprozess der Vereinten Nationen bezüglich der Westsahara ging hervor, dass der Front Polisario die Abkommensänderung grundsätzlich ablehnt, wobei diese Ablehnung hauptsächlich auf allgemeinere politische Erwägungen zurückzuführen ist, die sich streng genommen nicht auf den Inhalt der Änderung beziehen.

### **4. Die Ergebnisse je Sektor**

Letztlich lassen sich aus der Analyse der drei Hauptwirtschaftszweige, die potenziell von der Ausdehnung der Zollpräferenzen der EU auf die Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara betroffen sind, folgende Schlüsse ziehen:

#### **a) Agrarsektor**

Die Studie zeigt, dass *in der Westsahara landwirtschaftliche Erzeugnisse, insbesondere*

**Frühobst und -gemüse (Tomaten und Melonen) produziert werden, für die es in der Europäischen Union einen Markt gibt.** Diese landwirtschaftliche Erzeugung wird **für 2016 auf 64 000 Tonnen geschätzt und entspricht etwa 14 000 direkten Arbeitsplätzen.** Der Einfuhrwert beläuft sich auf etwa **65 Mio. EUR.** Ohne Zollpräferenzen wären bei einem solchen Ausfuhrvolumen Zölle in Höhe von 6,6 Mio. EUR zu entrichten.

Falls die Westsahara im Rahmen der derzeit diskutierten Projekte ihre Erzeugung künftig weiter ausbaut und ihre Ausfuhren in die Europäische Union erhöht, könnten noch größere wirtschaftliche Vorteile entstehen. Dies würde sich auch auf die Zahl der Arbeitsplätze auswirken, die sich Prognosen zufolge verfünffachen könnte.

Obwohl die Entwicklung dieser Tätigkeiten Folgen für die Nutzung der natürlichen Ressourcen, vor allem Wasser, hat, scheint es derzeit kaum Alternativen für die wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Gebiets zu geben. Schätzungen Marokkos zur Grundwassernutzung – auch wenn diese von einigen angezweifelt werden – lassen nur auf geringe Auswirkungen auf die Grundwasserreserven schließen.

#### **b) Fischereierzeugnisse**

Der Bericht zeigt, dass es in der Westsahara eine bedeutende Fischverarbeitungsindustrie gibt. Die Ausfuhren von Fischereierzeugnissen aus dem Gebiet beliefen sich in den **Jahren 2015 und 2016 auf 100 bis 200 Mio. EUR.** Von diesen **Ausfuhren hingen direkt oder indirekt etwa 45 000 Arbeitsplätze ab.** Wie im Agrarsektor hätte die Ausdehnung der Zollpräferenzen für diese Einfuhren somit erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft des Gebiets und damit auch auf die Beschäftigung. Die Nichtgewährung dieser Präferenzen hingegen würde nicht nur den Ausfuhren, sondern auch der Beschäftigung schaden und dazu führen, dass diese Verarbeitungstätigkeiten leichter an andere Orte, wahrscheinlich nach Marokko, verlagert werden. Dies würde ebenfalls die Nachhaltigkeit der Investitionen in Anlagen für die Verarbeitung von Fischereierzeugnissen in der Westsahara infrage stellen, die von der Europäischen Union kofinanziert wurden.

#### **c) Phosphatsektor**

Die Phosphatproduktion spielt für die Beschäftigung in der Westsahara eine wichtige Rolle. Da auf den Großteil des in der Westsahara produzierten und in die EU importierten Rohphosphats keine Zölle erhoben werden, **wären die Auswirkungen einer Nichtgewährung der Zollpräferenzen auf die derzeitige Phosphatproduktion in der Westsahara allerdings extrem gering oder sogar neutral.** Nur auf **bestimmte Phosphat-Nebenerzeugnisse** (Phosphorsäure und Düngemittel), die derzeit nicht in der Westsahara produziert werden, **könnte das vorgeschlagene Abkommen reelle Auswirkungen haben** (der für diese Erzeugnisse geltende Zollsatz liegt zwischen 4,8 % und 6,5 %). Der Konzern OCP (ehemals Office Chérifien des Phosphates), Hauptarbeitgeber im Gebiet, plant die Entwicklung einer Industrieanlage für die Düngemittelproduktion in Laâyoune (Phosphorsäure und Düngemittel), aber auch den Bau eines neuen Kais am Hafen von Laâyoune. Ohne Präferenzbehandlung für besagte Erzeugnisse wären diese Projekte gefährdet, was sich negativ auf die lokale Beschäftigung auswirken könnte.

### **5. Schlussfolgerung**

Auch wenn sich nicht eindeutig ermitteln lässt, woher die verschiedenen Elemente, aus denen sich die Bevölkerung der Westsahara zusammensetzt, stammen, gibt es ausreichende Hinweise darauf, dass **die durch die Ausfuhren in die Europäische Union entstehende**

***Wirtschaftstätigkeit der lokalen Beschäftigung zugute kommt und somit auch den lokalen Bevölkerungsgruppen jeglichen Ursprungs.*** Diese positiven Auswirkungen wären gefährdet, wenn für die Ausfuhren in die Europäische Union nicht dieselben Zollpräferenzen wie für Marokko gewährt würden.



## Inhalt

1	ALLGEMEINE EINLEITUNG .....	7
1.1	Kontext .....	7
1.2	Beurteilungsrahmen und methodologische Aspekte .....	9
1.2.1	Untersuchungsrahmen .....	9
1.2.2	Methodologische Sachzwänge .....	10
1.3	Konsultationen der betroffenen Bevölkerungsgruppen.....	12
2	DIE MENSCHENRECHTE IN DER WESTSAHARA .....	12
2.1	<b>Menschenrechtslage in der Westsahara</b> .....	12
2.2	Rahmenbedingungen für die Arbeitsweise bei der Kooperation zwischen der Europäischen Union und Marokko in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie .....	13
2.3	Folgen der Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Assoziationsabkommens über die Menschenrechtslage in der Westsahara.....	14
3	DIE WIRTSCHAFT DER WESTSAHARA – WIRTSCHAFTLICHE VORTEILE FÜR DIE BETROFFENEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN .....	15
3.1	Allgemeiner Überblick über die Wirtschaft der Westsahara und deren notwendige Diversifizierung.....	15
3.2	Nutzen für die wichtigsten Exportsektoren .....	18
3.2.1	Der Agrarsektor.....	18
3.2.2	Fischereierzeugnisse.....	23
3.2.3	Der Phosphatsektor .....	28
4	KONSULTATION DER VON DER ÄNDERUNG DER PROTOKOLLE NR. 1 UND NR. 4 DES ASSOZIATIONSABKOMMENS BETROFFENEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN .....	33
4.1	Ziel und Umfang der Konsultation.....	33
4.2	Wichtigste Ergebnisse .....	33
4.3	Schlussfolgerung .....	38
5	ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG .....	39
	Anhang .....	41



# 1 ALLGEMEINE EINLEITUNG

## 1.1 Kontext

Die Westsahara ist ein Gebiet im Nordwesten Afrikas, das an Marokko, Algerien und Mauretanien grenzt. Bis 1976 stand sie unter spanischer Verwaltung. Am 14. Dezember 1960 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) die Resolution 1514 (XV) über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker. Auf Ersuchen des Königreichs Marokko und nach Übermittlung von Informationen durch das Königreich Spanien gemäß Artikel 73 Buchstabe e der Charta der Vereinten Nationen haben die VN die Westsahara 1963 auf die Liste der Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung gesetzt. Dort wird sie nach wie vor geführt.

Sowohl das Königreich Marokko als auch die Volksfront zur Befreiung von Saguía-el-Hamra und Río de Oro (im Folgenden der „Front Polisario“) ergeben einen Anspruch auf dieses Gebiet, und die VN setzt sich seit Langem für eine friedliche Lösung dieses Konflikts ein. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sehen von jeglicher Intervention ab und wahren die Neutralität in diesem Konflikt; sie werden gegebenenfalls jede nach dem Völkerrecht und unter der Führung der VN beschlossene Lösung akzeptieren. Sie erkennen die Hoheitsgewalt von Marokko über die Westsahara nicht an, unterstützen aber die Bemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen um eine gerechte, dauerhafte und allseits annehmbare politische Lösung, die die Selbstbestimmung der Bevölkerung der Westsahara ermöglicht.

Seit dem Rückzug Spaniens 1976 werden den VN keine statistischen Informationen zu den Wirtschafts-, Sozial- und Bildungsbedingungen in diesem Gebiet übermittelt.

Derzeit steht der größte Teil des Gebiets unter der Kontrolle des Königreichs Marokko, während der Front Polisario einen kleineren und spärlich bevölkerten Teil im Osten des Gebiets kontrolliert. Das von dem Front Polisario kontrollierte Gebiet ist vom Gebiet unter der Kontrolle des Königreichs Marokko durch einen Sandwall getrennt, der von letzterem errichtet wurde und von der marokkanischen Armee überwacht wird. Eine große Anzahl Flüchtlinge aus der Westsahara lebt in Lagern, die von dem Front Polisario verwaltet werden und sich auf algerischem Gebiet in der Nähe der Westsahara befinden<sup>1</sup>.

Seit dem Rückzug Spaniens und Mauretaniens verwaltet das Königreich Marokko den Teil der Westsahara, der seiner Kontrolle unterliegt, de facto alleine. Das Königreich Marokko ist der Ansicht, dass die Westsahara zu seinem Hoheitsgebiet gehört. Die Europäische Union geht davon aus, dass Marokko dieses nicht autonome Gebiet verwaltet.

In diesem Bericht verweist der Begriff „Westsahara“ auf den Teil des Gebiets, das de facto von den marokkanischen Behörden verwaltet wird.

Seit Inkrafttreten des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits<sup>2</sup> (im Folgenden das „Assoziationsabkommen EU-Marokko“

---

<sup>1</sup> Die EU unterstützt die saharauischen Bevölkerungen über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte und humanitäre Hilfe zugunsten der Flüchtlinge. Siehe „Bericht über die Zusammenarbeit EU-Algerien - Ausgabe 2016“:

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport\\_de\\_cooperation\\_2016\\_v.numerique.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_cooperation_2016_v.numerique.pdf)

<sup>2</sup> ABl. L 70 vom 18.3.2000, S. 2.

oder das „Assoziationsabkommen“) galten für die Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara die in den einschlägigen Bestimmungen des Assoziationsabkommens vorgesehenen Zollpräferenzen, da Marokko diesen Erzeugnisse den marokkanischen Präferenzursprung bescheinigte. Allerdings stellte der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil C-104/16 P<sup>3</sup> vom 21. Dezember 2016 fest, dass der Geltungsbereich dieses Abkommens ausschließlich auf das Gebiet des Königreichs Marokko Anwendung findet; die Westsahara als Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung wurde davon ausgeschlossen<sup>4</sup>. Die unmittelbaren Folgen waren, dass die EU die Gewährung der genannten Zollpräferenzen einstellte, da sie eine solche Gewährung erst nach der Änderung der einschlägigen Bestimmungen der Protokolle Nr. 1 (Zugang zum EU-Markt von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, Fisch und Fischereierzeugnissen mit Ursprung in Marokko) und Nr. 4 (Ursprungsregeln) erwägen kann; dazu ist insbesondere klarzustellen, dass die Erzeugnisse der Westsahara auf dieselbe Weise wie die Erzeugnisse Marokkos behandelt werden können.

Zu diesem Zweck hat der Rat die Europäische Kommission am 29. Mai 2017 ermächtigt, im Namen der Europäischen Union ein internationales Abkommen auszuhandeln, das die erforderlichen Änderungen am Assoziationsabkommen in Form eines Briefwechsels vornimmt. Für diese Ermächtigung knüpfte der Rat jedoch an zwei Bedingungen: Zum einen muss die Europäische Kommission vor der Unterzeichnung dieses neuen Abkommens die potenziellen Folgen des selbigen für die nachhaltige Entwicklung der Westsahara beurteilt haben, indem insbesondere die Vorteile für die lokalen Bevölkerungsgruppen und die Auswirkungen der Nutzung der natürlichen Ressourcen auf die betroffenen Gebiete hervorgehoben werden; zum anderen müssen die vom Abkommen betroffenen Bevölkerungsgruppen auf angemessene Weise einbezogen worden sein.

Verfügt das Volk der Westsahara über das Selbstbestimmungsrecht, so ist es zum einen weder Sache der Europäischen Union, eine Volkszählung durchzuführen, noch zu definieren, wer diesem Volk angehört<sup>5</sup>; zum anderen betreffen die Dokumente der VN über die Wirtschaftstätigkeiten in Gebieten ohne Selbstregierung auch die Einwohner dieser Gebiete, wenn es um sozioökonomische Vorteile geht<sup>6</sup>. In Anbetracht dieser Unterschiede und der Schwierigkeiten, die Auswirkungen auf ein Volk zu untersuchen, dessen Abgrenzungen es noch zu definieren gilt, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Präferenzen auf Erzeugnisse eines bestimmten Gebiets ausgeweitet werden und die Vorteile folglich hauptsächlich mit diesem Gebiet verbunden sind, lag das Augenmerk der Analyse auf den Vorteilen für die Bevölkerung der Westsahara.

Mit diesem Bericht soll den Aufforderungen des Rats nachgekommen werden. Er basiert auf:

---

<sup>3</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Rat der Europäischen Union gegen Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

<sup>4</sup> Laut vorgenanntem Urteil vom 21. Dezember 2016 hat das Gebiet der Westsahara wegen des für sie geltenden Selbstbestimmungsgrundsatzes einen „gesonderten und unterschiedlichen Status“ (Absatz 92). Im Urteil vom 27. Februar 2018 (Rechtssache C-266/16, Western Sahara Campaign) über das Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko gibt der Gerichtshof der Europäischen Union an, dass „das Gebiet der Westsahara [...] nicht unter den Begriff „Gebiet Marokkos“ [fällt]“ (Absatz 64) und dass „die [ans Gebiet der Westsahara] angrenzenden Gewässer nicht Teil der „marokkanische[n] Fischereizone“ [sind]“ (Absatz 69).

<sup>5</sup> Siehe Punkt 1.2.2, dritter Absatz.

<sup>6</sup> Resolution über die Wirtschaftstätigkeiten und sonstige Tätigkeiten, die dem Interesse der Völker von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung schaden, am 7. Dezember 2017 von der Generalversammlung verabschiedet (Dokument A/RES/72/92 vom 14. Dezember 2017).

- allen verfügbaren statistischen Informationen;
- den zwischen der Europäischen Union und Marokko ausgetauschten Informationen;
- den durchgeführten Konsultationen mit einer breiten Palette an sozioökonomischen und politischen Akteuren der Bevölkerung der Westsahara, insbesondere im Rahmen von Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft, Abgeordneten der Westsahara, Wirtschaftsteilnehmern und schließlich Vertretern der Polisario-Front;
- Anmerkungen des Front Polisario Front im Rahmen der Rechtssache T-512/12 und der Western Sahara Campaign in der nationalen Streitsache, die in die Rechtssache C-266/16 mündete;
- den Jahresberichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Situation hinsichtlich der Westsahara und der Internetseite der Mission der Vereinten Nationen bezüglich der Organisation eines Referendums in der Westsahara<sup>7</sup>;
- öffentlich zugänglichen Informationen.

Darüber hinaus standen die Dienststellen der Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) regelmäßig in Kontakt zum Team des persönlichen Gesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Westsahara. Durch diese Kontakte sollte sichergestellt werden, dass das vorgeschlagene Abkommen die Bemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Erreichen einer Lösung, die die Selbstbestimmung des Volks der Westsahara gemäß den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen vorsieht, tatsächlich unterstützt.

## 1.2 Beurteilungsrahmen und methodologische Aspekte

### 1.2.1 Untersuchungsrahmen

Ziel dieser Beurteilung ist es, die Vorteile für die Bevölkerungen der Westsahara zu bestimmen, wobei von den diesbezüglichen Parameter im Rahmen des Artikels 73 der Charta der Vereinten Nationen ausgegangen wird. So werden die potenziellen Auswirkungen des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung der Westsahara analysiert, insbesondere in Bezug auf die Vorteile für die betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Nutzung der natürlichen Ressourcen in den betroffenen Gebieten. Jedoch können die tatsächlichen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung und die lokalen Bevölkerungsgruppen nur beurteilt werden, wenn sich die Gewährung der Zollpräferenzen auf die Handelsströme zwischen der EU und der Westsahara auswirken. Deshalb sind zunächst die Auswirkungen der Zollpräferenzen auf die Handelsströme von der Westsahara in die Europäische Union zu bewerten.

Erst dann können die tatsächlichen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung und die lokalen Bevölkerungsgruppen bewertet werden, denn diese Frage stellt sich nur, wenn die Gewährung der Zollpräferenzen Auswirkungen auf die Handelsströme zwischen der EU und der Westsahara haben.

Diese Präferenzen sehen bei der Verbringung von Waren in die EU unter gewissen Bedingungen die Anwendung eines Präferenzzolls (Zollsatz Null für die meisten Erzeugnisse) vor. Der anzuwendende Zollsatz wird anhand von drei Elementen festgelegt: anhand der

<sup>7</sup> <https://minurso.unmissions.org/>  
<https://minurso.unmissions.org/secretary-general-reports>

Tarifposition, in die die Ware in die zolltarifliche Nomenklatur eingereiht ist<sup>8</sup>, des Ursprungs der Ware, das heißt des Landes, das als Herkunftsland gilt, und zuletzt in bestimmten Fällen des Warewerts. In diesem Bericht wird es zuweilen notwendig sein, näher auf diese Begriffe einzugehen.

## 1.2.2 Methodologische Sachzwänge

Die methodologischen Sachzwänge sind unterschiedlicher Art und abhängig von:

- der Qualität der verfügbaren Informationen,
- der Vorgehensweise bis zum Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016,
- der Definition des Beurteilungsrahmens,
- der Schwierigkeit für die EU als Dritte, die Auswirkung des Abkommens und insbesondere dessen Vorteile für die Bevölkerung der Westsahara zu beurteilen.

**Die verfügbaren Informationen.** Im Allgemeinen sind die statistischen Informationen zur Westsahara nach wie vor unvollständig und heterogen. Dies liegt natürlich an der besonderen politischen Situation des Gebiets. So stehen zum Beispiel viele Informationen auf den Websites von verschiedenen marokkanischen Institutionen (darunter der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat und das Hohe Planungskommissariat), doch das Gebiet der Westsahara stimmt nicht genau mit dem Gebiet der „Südprovinzen“ überein, auf das sich die marokkanischen Behörden in ihren Veröffentlichungen oder in den mit den Dienststellen der Europäischen Kommission ausgetauschten Informationen beziehen (Regionen Laâyoune-Sakia el Hamra, Dakhla-Oued ed Dahab und Guelmim-Oued Noun). Dieses Hindernis kann jedoch umgangen werden, da sich die Wirtschaftstätigkeiten, um die es in diesem Bericht geht, auf die Regionen Laâyoune-Sakia el Hamra und Dakhla-Oued ed Dahab konzentrieren.

**Die Vorgehensweise bis zum Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016.** Bezüglich der Daten, die der EU selbst zur Verfügung stehen, stehen die methodologischen Einschränkungen mit der Vorgehensweise bis zum 21. Dezember 2016, dem Datum des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union, im Zusammenhang. Da für die Waren, die aus der Westsahara in die EU eingeführt wurden, de facto dieselben Präferenzen wie für die Waren mit Ursprung in Marokko gewährt wurden, ist es im Allgemeinen nicht möglich, die Einfuhren aus Marokko von jenen aus der Westsahara zu unterscheiden und demnach den Anteil der Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara anhand der Außenhandelsstatistiken der EU zu beurteilen (zum Beispiel von Eurostat bereitgestellte Datenbank COMEXT). Nur für die Fischereierzeugnisse kann anhand der Daten aus dem von der Europäischen Kommission verwalteten TRACES-System (Trade Control and Expert System) der Anteil der im Gebiet verarbeiteten und in die Europäische Union eingeführten Fischereierzeugnisse geschätzt werden.

**Die Festlegung des Beurteilungsrahmens.** Der Begriff „betroffene Bevölkerungsgruppen“ wird unterschiedlich oder sogar abweichend ausgelegt<sup>9</sup>. Er kann die Bevölkerungsgruppen

---

<sup>8</sup> Es handelt sich um das Schema nach dem Übereinkommen über das harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren, „HS-Übereinkommen“ genannt.

<sup>9</sup> Zu beachten ist, dass zum Beispiel in der französischen Fassung der Verhandlungsrichtlinie von „populations“ (Bevölkerungsgruppen) die Rede ist und in der englischen Fassung von „people“ (Volk). Dies spiegelt bereits eine variable Terminologie auf Ebene der VN-Dokumente wider. Zum Beispiel wird in den Schlussfolgerungen des Gutachtens vom 16. Oktober 1975 des Internationalen Gerichtshofs der Begriff „populations“ in der französischen Fassung, aber „people“ in der englischen Fassung verwendet.

bezeichnen, die in dem Gebiet wohnen; dies ist die marokkanische Auslegung, die keinen Unterschied zwischen den Einwohnern auf Grundlage der Zugehörigkeit zu einer Ethnie/Gemeinschaft macht. Er kann allerdings auch auf der Grundlage der Zugehörigkeit zu einer Ethnie/Gemeinschaft auf bestimmte Einwohner verweisen (die Saharauis); in diesem Fall kann es sich bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen mindestens zum Teil um Personen handeln, die außerhalb der Westsahara ansässig sind (Flüchtlinge), und bestimmte derzeitige Einwohner, die seit Kurzem in der Westsahara ansässig sind, könnten nicht dazugehören. Dies ist die Auslegung, die insbesondere von dem Front Polisario berücksichtigt wird. Wird die Definition der betroffenen Bevölkerungen basierend auf der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe/Gemeinschaft zugrunde gelegt, so ist auf drei Tatsachen hinzuweisen: 1. die Mission der Vereinten Nationen für die Organisation eines Referendums in der Westsahara (MINURSO) hat 13 Jahre lang, von 1991 bis 2004, an der Bestimmung der Personen gearbeitet, die an der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung des Volks der Westsahara teilnehmen können, ohne ein schlüssiges Ergebnis zu erzielen; (2. die Bevölkerungsgruppen, die sich als saharauisch definieren, sind in einem Gebiet ansässig, das viel größer als die Westsahara ist und insbesondere den Süden Marokkos, Mauretanien, einen Teil Algeriens sowie wesentliche Gruppen in Europa und Nordamerika usw. umfasst; 3. diese saharauischen Bevölkerungsgruppen, traditionell nomadisch, haben Familienbande, die über die Grenzen der Region hinausreichen. Dies zeigt die Schwierigkeiten für die Dienststellen der Europäischen Kommission, die kein genaues und zuverlässiges Mittel haben, um zu bestimmen, wer zur „betroffenen [saharauischen] Bevölkerung“ gehört.

Ferner sind die Auswirkungen der zolltariflichen Vorteile auf die natürlichen Ressourcen, die Beschäftigung und die Menschenrechte sehr schwer zu bemessen, da sie indirekter Art sind.

Selbst wenn dieser Bericht auf möglichst objektive Weise erstellt wurde, hat das Unterfangen natürliche Grenzen: Zum einen weichen die Standpunkte der Konfliktparteien über die Westsahara und deren Status radikal voneinander ab, und zum anderen gibt es keine von den Vereinten Nationen in Auftrag gegebene unabhängige Analyse über die Vorteile der internationalen Handelsabkommen für die Westsahara. Überdies verfügt die Europäische Union im Gebiet der Westsahara weder über Zuständigkeiten, noch direkte Untersuchungsinstrumente.

Zunächst sollte jedoch geprüft werden, ob das Abkommen positive Auswirkungen auf die Handelsströme zwischen der Westsahara und der Europäischen Union hat. Wenn dies der Fall ist, haben die Dienststellen der Europäischen Kommission versucht, festzustellen, welche Folgen dies für die Arbeitsplätze und die Nutzung der natürlichen Ressourcen hätte. Soweit möglich haben sie ebenfalls versucht festzustellen, ob die Auswirkungen je nach Herkunft der betroffenen Personen (Einheimische/Nicht-Einheimische) unterschiedlich waren.

Zum Zweck der vorliegenden Analyse haben die Dienststellen der Europäischen Kommission folglich alle ihnen verfügbaren Daten abgeglichen. Trotz ihrer Unvollständigkeit können mit diesen Informationen die Auswirkungen einer Ausdehnung der Zollpräferenzen des Assoziationsabkommens auf Erzeugnisse der Westsahara annähernd ermittelt werden, oder, anders ausgedrückt, die Auswirkungen der Nichtgewährung solcher Präferenzen auf die Wirtschaft des Gebiets, die nachhaltige Entwicklung und die betroffenen Bevölkerungsgruppen geschätzt werden.

Aus der Untersuchung der Wirtschaftstätigkeit der Westsahara ergibt sich, dass die Sektoren, die einen bedeutenden Ausfuhrstrom in die EU aufweisen, der Fischerei- und Agrarsektor sind. Die potenziellen Folgewirkungen des Abkommens auf besagte Sektoren werden in diesem Bericht analysiert. Angesichts seines Potenzials wurde auch der Phosphatsektor

analysiert.

### 1.3 Konsultationen der betroffenen Bevölkerungsgruppen

Eines der Ziele dieser Verhandlung war, darauf zu achten, dass bei der Vorbereitung der Änderung der Protokolle Nr. 1 und 4 des Assoziationsabkommens „die von letzterem betroffenen Bevölkerungsgruppen auf angemessene Weise einbezogen wurden“. Da es keine denkbare Alternative zur direkten Konsultation der Bevölkerung der Westsahara gibt, haben die Dienststellen der Europäischen Kommission und der EAD folglich Konsultationen mit einer breiten Palette von Organisationen durchgeführt, die repräsentativ für die saharauische Zivilgesellschaft sind, sowie mit Abgeordneten, Wirtschaftsteilnehmern und Organisationen, darunter der Front Polisario. Die meisten dieser Organisationen und Vereinigungen haben ihre Ansichten mit den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD geteilt, insbesondere der Front Polisario, und nur bestimmte unter ihnen haben die an sie gerichteten Einladungen abgelehnt. Im Mittelpunkt dieser Konsultationen stand das Hauptziel, Standpunkte und Kommentare über den Nutzen, den die Bevölkerungsgruppen der Westsahara und die Wirtschaft des Gebiets aus der Ausdehnung der Zollpräferenzen, die marokkanischen Erzeugnissen gewährt werden, auf Erzeugnisse der Westsahara bei ihrer Einfuhr in die Europäische Union ziehen könnte.

## 2 DIE MENSCHENRECHTE IN DER WESTSAHARA

### 2.1 Menschenrechtslage in der Westsahara

Allgemein entspricht die Menschenrechtslage in der Westsahara der Menschenrechtslage in Marokko. Die Mechanismen und Gesetze zum Schutz sind dieselben. Dennoch gibt es im Zusammenhang mit dem politischen Konflikt Besonderheiten in der Westsahara, vor allem was die Meinungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit angeht. So ist jegliche „Untergrabung der territorialen Unversehrtheit“, das heißt auch das Pro-Polisario-Unabhängigkeitsbestreben, unter Androhung einer Geld- oder Freiheitsstrafe verboten.

Im Rahmen der Rechtssache T-512/12 hat der Front Polisario insbesondere Verstöße gegen die Menschenrechte durch Marokko gegenüber saharauischen Zivilpersonen bei Protestdemonstrationen angeführt. Laut bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen<sup>10</sup> werden Verletzungen sozioökonomischer Rechte sowie bürgerlicher und politischer Rechte öfter in der Westsahara als in Marokko geltend gemacht. Dieser Aspekt wurde auch im jüngsten Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Westsahara betont<sup>11</sup>. Unter Berücksichtigung der Eigenheit des Konflikts weisen bestimmte saharauische Organisationen insbesondere auf Verletzungen der Meinungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit hin. In diesem Zusammenhang machten besagte saharauische Organisationen darauf aufmerksam, dass sie ihren Tätigkeiten nur unter Schwierigkeiten nachgehen können, da eine rechtliche Anerkennung fehlt. Trotz eines

---

<sup>10</sup> Siehe Bericht von Amnesty International und Human Rights Watch: <https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (eingesehen am 23.4.2018).

<https://www.hrw.org/fr/middle-east/n-africa/morocco/western-sahara> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>11</sup> Bericht des Generalsekretärs über die Situation in der Westsahara. Dokument des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Nr. S/2018/277. Siehe insbesondere die Abschnitte 65 bis 73.

ermutigenden Klimas der Reform in den vergangenen Jahren bestehen weiterhin bestimmte repressive Praktiken, und bestimmte Akteure der Zivilgesellschaft werden weiterhin bei ihren täglichen Tätigkeiten behindert.

Die Behörden haben sich in den vergangenen Jahren bemüht, auf gewisse Bedenken der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft zu reagieren, aber die Mittel zur Messung solcher Bemühungen und zur Überprüfung deren Auswirkung auf die Menschenrechtslage müssen noch verstärkt werden. Ein bedeutender Fortschritt der vergangenen Jahre war die Anerkennung der Saharaischen Vereinigung der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen (ASVDH) durch Marokko als erste eingetragene saharaische Vereinigung. Die Stärkung der regionalen Ausschüsse des Nationalen Menschenrechtsrats (CNDH) in Dakhla und Laâyoune hat ebenfalls zu einer besseren Verfolgung der Menschenrechtslage im Gebiet beigetragen.

Marokko wurde im September 2017 im Rahmen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen einer dritten allgemeinen regelmäßigen Überprüfung unterzogen, bei der Marokko 244 Empfehlungen erhielt. Diese betrafen hauptsächlich die Abschaffung der Todesstrafe, die Verstärkung der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die Wahrung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, die Beseitigung der Diskriminierung von außerehelichen Kindern oder die Beseitigung der Kriminalisierung von gleichgeschlechtlichen Beziehungen zwischen einwilligenden Erwachsenen. Diese jüngste allgemeine regelmäßige Überprüfung hat in Bezug auf die Menschenrechte gewisse Herausforderungen hinsichtlich des Vorrangs des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht beleuchtet.

## **2.2 Rahmenbedingungen für die Arbeitsweise bei der Kooperation zwischen der Europäischen Union und Marokko in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie**

Die Westsahara ist seit Langem Gegenstand eines Dialogs zwischen der Europäischen Union und Marokko bezüglich der Menschenrechte und Demokratie im Rahmen des Assoziationsabkommens, dessen Artikel 2 wie folgt lautet: „Die Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind, leitet die Innen- und die Außenpolitik der Gemeinschaft und Marokkos und ist ein wesentliches Element dieses Abkommens.“

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko in Bezug auf die Menschenrechte wurden von einem regelmäßigen politischen und technischen Dialog begleitet, der auf hoher Ebene bei Versammlungen des Assoziationsrats und offiziellen Besuchen von hohen Beamten oder auf technischer Ebene beim Unterausschuss für „Menschenrechte, Demokratisierung und Staatsführung“<sup>12</sup>, der seit seiner Gründung jährlich zusammentrat, geführt wurde.

Obwohl die informellen Kontakte zu diesem Thema über die vergangenen Jahre angedauert haben, haben die Schwierigkeiten, die seit dem Gerichtsurteil vom 10. Dezember 2015 (Rechtssache T-512/12) in den bilateralen Beziehungen aufgetreten sind, die offizielle Abhaltung dieser Art Versammlungen unmöglich gemacht. Im Zuge der laufenden Normalisierung und im Hinblick auf die Wiederbelebung der bilateralen Beziehungen plant die Europäische Union, diesen Dialog vor Ende 2018 wieder aufzunehmen.

---

<sup>12</sup> Beschluss Nr. 1/2006 des Assoziationsrates EU-Marokko vom 26. September 2006 zur Einsetzung eines Unterausschusses für Menschenrechte, Demokratisierung und Staatsführung (ABl. L 276 vom 7.10.2006, S. 73).

Im Laufe des oben genannten Austauschs wurden die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen bezüglich der verschiedenen individuellen und kollektiven Rechte angeführt, aber auch die von der EU finanzierten Programme im Bereich der Menschenrechte und Staatsführung. Ebenfalls wurden in diesem Rahmen Fragen zu bestimmten individuellen Fällen mutmaßlicher Verstöße gegen die Menschenrechte aufgeworfen, wobei letzterer Punkt im Rahmen der Westsahara besonders relevant ist.

Im Rahmen ihres politischen Dialogs betont die Europäische Union regelmäßig die Bedeutung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere im Bereich der Justiz. Dieser Dialog geht mit einer bedeutenden Unterstützung der Europäischen Union für die Reform des marokkanischen Rechtssystems einher, mit dem Ziel, den Zugang zur Justiz zu verbessern, einen besseren Schutz der bürgerlichen Freiheitsrechte zu gewährleisten sowie die Effizienz des Rechtssystems zu steigern. Dieser institutionelle Dialog politischer und technischer Art geht mit dem Dialog mit der Zivilgesellschaft einher.

Die Delegation der Europäischen Union in Marokko steht häufig in Kontakt mit dem Nationalen Menschenrechtsrat (CNDH). Diese unabhängige Institution übt eine wichtige Überwachungsrolle der Menschenrechtslage in Marokko aus, insbesondere über seine regionalen Ausschüsse in der Westsahara. Die Europäische Union unterstützt den CNDH durch ein Programm, das sich dem Ausbau der institutionellen Leistungsfähigkeit widmet, einschließlich jener seiner regionalen Ausschüsse in Dakhla und Laâyoune.

Die Europäische Union steht auch in regelmäßigem Kontakt mit anderen Akteuren, insbesondere mit den internationalen Organisationen und den Drittländern, die sich regelmäßig in die Westsahara begeben und detaillierte Informationen über die Lage liefern. Die Delegation der Europäischen Union hatte sich 2015, vor der Zäsur in den bilateralen Beziehungen, ebenfalls in die Westsahara begeben.

Schließlich konsultiert die Europäische Union die Berichte der VN-Organisationen für den Schutz der Menschenrechte, die die Westsahara besucht haben, darunter der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte und der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über Folter.

### **2.3 Folgen der Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Assoziationsabkommens über die Menschenrechtslage in der Westsahara**

Die wirtschaftliche Entwicklung, die durch die Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Assoziationsabkommens zwischen der Europäischen Union und Marokko hervorgerufen wird, insbesondere die Verbesserung des Zugangs zum europäischen Markt und die Förderung ausländischer Investitionen in die Westsahara, dürfte sich auf die Entwicklung der sozioökonomischen Rechte wie den Zugang zur Beschäftigung oder zu Sozialleistungen günstig auswirken. Auf längere Sicht dürften die Öffnung gegenüber der Außenwelt und die Zunahme des Handels und anderweitigen Austauschs, die mit der Änderung einhergehen, die sozioökonomische und kulturelle Entwicklung fördern, was zur Vergrößerung und Festigung der Mittelschicht sowie zu einer besseren Elitenzirkulation beitragen würde. Die Ankurbelung der privatwirtschaftlichen Aktivität und der unternehmerischen Freiheit könnte die Abhängigkeit von der Zentralbehörde verringern, die auf lange Sicht die soziopolitische Entwicklung des Gebiets zu gefährden droht.



Obwohl die vorübergehende Unterbrechung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko seit dem Gerichtsurteil vom 10. Dezember 2015 (Rechtssache T-512/12) regelmäßige Dialoge bezüglich der Menschenrechte erschwert hatte, wird die Offenheit gegenüber einer stärkeren Konzertierung, die bei der Normalisierung der Vertragsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko herrschte, zur Wiederaufnahme dieses Dialogs auf regelmäßige Weise beitragen. In diesem Sinne kann der Bezugsrahmen für die Änderung der Protokolle (Artikel 2 des Assoziationsabkommens, der die Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte garantiert) die Überwachung der Achtung der Menschenrechte in der Westsahara, insbesondere bezüglich der sozioökonomischen Aspekte, nur stärken. Ferner wird die Umsetzung eines Mechanismus zum regelmäßigen Informationsaustausch hinsichtlich der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen im Rahmen der Abkommensänderung eine sozial gerechtere Verteilung der Entwicklungsdividenden begünstigen. Auf dieser Grundlage werden spezifische Kooperationsprojekte für die Teile der Bevölkerung, die am wenigsten Nutzen aus der Abkommensänderung ziehen (zum Beispiel die Nomadenbevölkerungen), leichter zu identifizieren sein.

Die Ausdehnung der Zollpräferenzen auf die Erzeugnisse der Westsahara dürfte auf die Menschenrechtslage in diesem Gebiet allgemein eine vergleichbare Wirkung wie das Assoziationsabkommen EU-Marokko auf die Menschenrechtslage in Marokko haben. Indem das Abkommen eine Angleichung der Rechtsvorschriften an die Standards der Europäischen Union in verschiedenen Bereichen fördert, sind indirekte positive Auswirkungen festzustellen, insbesondere was die Arbeitsbedingungen (zum Beispiel die Sicherheit), die Arbeitsgesetzgebung (zum Beispiel der Kinderschutz), den Pflanzenschutz oder auch den Verbraucherschutz angeht.

### **3 DIE WIRTSCHAFT DER WESTSAHARA – WIRTSCHAFTLICHE VORTEILE FÜR DIE BETROFFENEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN**

#### **3.1 Allgemeiner Überblick über die Wirtschaft der Westsahara und deren notwendige Diversifizierung**

Die Westsahara, ein 266 000 km<sup>2</sup> großes, hauptsächlich wüstenartiges Gebiet mit einer Bevölkerung von etwa 584 000 Einwohnern<sup>13</sup>, ist noch von ihrem historischen Entwicklungsdefizit gezeichnet und ist lange am Rande der internationalen Wirtschafts- und Handelsströme geblieben.

Laut verfügbaren Informationen ist die Westsahara eine kleine Marktwirtschaft, deren Tätigkeiten sich auf die Fischerei und die Verarbeitung von Fischereierzeugnissen, auf Phosphatminen, Landwirtschaft (insbesondere Obst und Gemüse der Kategorie „Frühobst und -gemüse“ und Wanderbeweidung), Handel und Handwerk konzentrieren. Andere Sektoren, wie zum Beispiel der Tourismus und erneuerbare Energien, befinden sich noch im Anfangsstadium.

In einem Entwicklungsmodell, das auf einer engen Beziehung zwischen Zentrum und

---

<sup>13</sup> <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Western-Sahara2017.pdf> (eingesehen am 23.4.2018)

Peripherie fußt, hat die marokkanische Zentralregierung eine ausschlaggebende Bedeutung in der Wirtschaftsentwicklungspolitik der Westsahara und spielt eine wichtige Rolle hinsichtlich der Beschäftigung, der Infrastrukturentwicklung und der sozialen Umverteilung im Gebiet. Diese treibende Rolle der Zentralregierung hat im Laufe des vergangenen Jahrzehnts noch zugenommen, wodurch die Westsahara ihren Rückstand im Vergleich zu den am weitesten entwickelten Regionen Marokkos teilweise aufholen konnte. Die Direktion für Studien und finanzielle Vorausschau des marokkanischen Wirtschafts- und Finanzministeriums betont, dass im Zeitraum 2007-2014 die Regionen Dakhla-Oued ed Dahab und Laâyoune-Sakia el Hamra ein regionales Wachstum verzeichnet hätten, das 2011-2014 um 4,9 Prozentpunkte und 2007-2010 um 5,6 Prozentpunkte höher als das nationale Wachstum gewesen sei. Die Direktion betont ebenfalls, dass diese Tatsache auf öffentliche Investitionen in die südlichen Regionen zurückzuführen sei, um aus ihnen konkurrenzfähige Regionen auf nationaler Ebene zu machen<sup>14</sup>.

Ebenso gibt der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat Marokkos in einem Bericht von März 2013<sup>15</sup> an, dass „das BIP der drei südlichen Regionen 2010 21,7 Mrd. Dirham betrug, das heißt 3,5 % des jährlich erwirtschafteten Volksvermögens“. Der Rat fügt hinzu: „Obwohl die Arbeitslosigkeit [laut einer Untersuchung des Hohen Planungskommissariats 2007/2011] dort 15,2 % der Erwerbsbevölkerung betrifft, im Vergleich zu 8,9 % auf nationaler Ebene (mit einem Frauenanteil von 35,1 % im Vergleich zu 10,2 % auf nationaler Ebene), gehören die Regionen Laâyoune und Dakhla zu den am wenigsten armen Regionen des Landes (mit einer Armutsquote von 2,2 % bzw. 2,6 % im Vergleich zu 8,9 % auf nationaler Ebene)“. Schließlich betont der Rat auch, dass zum einen „der Privatsektor dort träge ist“ und zum anderen, dass „der Staat über seine Hoheitsfunktionen und anhand von öffentlichen Investitionen, Ausgaben der Verwaltung und der Verteilung der Sozialhilfe der zentrale Akteur dieses Wandels war.“

In der Westsahara wurden noch keine in kommerzieller Hinsicht beachtlichen Erdölressourcen gefunden, und trotz eines relativen Rückgangs laufen noch einige Schürfungsvorhaben. Angesichts des begrenzten Binnenmarkts der Westsahara und der Konzentration der Produktion auf eine stark begrenzte Anzahl an Erzeugnissen ist die große Herausforderung der Wirtschaft des Gebiets die Diversifizierung der Tätigkeiten hin zu Sektoren, die Arbeitsplätze und Einkommen für das Gebiet und dessen gesamte Bevölkerung schaffen, wobei diese wirtschaftliche Diversifizierung der Schlüssel zur kommerziellen Erschließung des Gebiets ist.

Diese internationale wirtschaftliche Öffnung und die von ihr bewirkte Diversifizierung sind umso wichtiger, als sich die Wirtschaft des Gebiets in einem regionalen maghrebischen Kontext befindet, der weitgehend erstarrt ist, auf einer extrem geringen Ebene des Handels innerhalb der Regionen stagniert und von der fehlenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie der fortdauernden Schließung bestimmter Grenzen gezeichnet ist.

Im November 2015 kündigte die marokkanische Regierung eine Reihe von Investitionen zur Diversifizierung der Tätigkeiten an, während der Allgemeine Verband der marokkanischen Unternehmen (CGEM) im März 2015 eine Initiative mit Investitionen in Höhe von

---

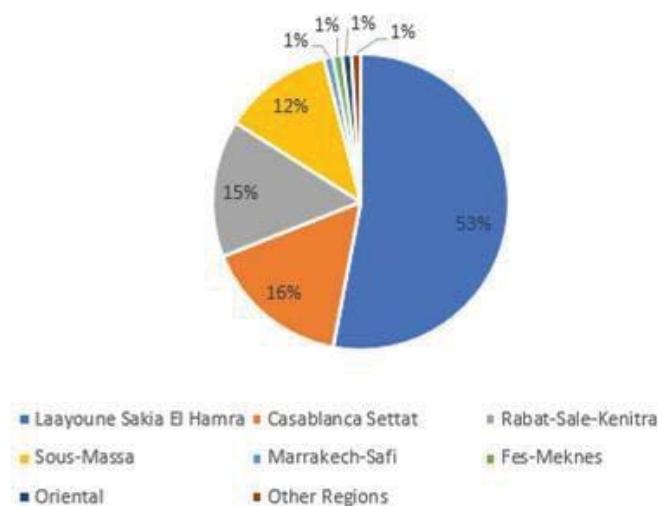
<sup>14</sup> Direktion für Studien und finanzielle Vorausschau. DEPF-Studien, Juni 2017: Profil des Wirtschaftswachstums der Regionen (eingesehen am 23.4.2018).

[https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en\\_catalogue/etudes/2017/croissance\\_des\\_regions.pdf](https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_catalogue/etudes/2017/croissance_des_regions.pdf)

<sup>15</sup> Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat – Regionales Entwicklungsmodell für die Südprovinzen – Beurteilung der Wirksamkeit der grundlegenden Menschenrechte in den Südprovinzen (eingesehen am 23.4.2018) <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf>

609 Mio. Dollar für die Region plante. Laut Zahlen, die von der Nationalen Kommission für Investitionen bei ihrer Versammlung im Januar 2018 unter Aufsicht des Regierungschefs angekündigt wurden, dürfte sich der Großteil der für Marokko im Jahr 2018 geplanten Investitionen auf die Westsahara konzentrieren, und zwar in Höhe von ca. 1,5 Mrd. EUR, und erhofft wird eine Arbeitsplatzschaffung von knapp 3000 Plätzen.

### Investitionen Marokkos 2018



Die bereits von Marokko im Gebiet durchgeführten oder geplanten Investitionen stehen jedoch in deutlichem Gegensatz zu den zurückhaltenden internationalen Investitionen und zur abwartenden Haltung, die die Expansion zu hindern scheint.

Ein wesentliches Argument der Gegner der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Assoziationsabkommens auf die Westsahara ist die Tatsache, dass Marokko die strukturellen Investitionen in das Gebiet vermehren und damit das politische Ziel der Annektierung durch den Identitätswandel des Gebiets verfolgen würde. Marokko habe zu diesem Zweck eine allgemeine Verwaltungs- und Wirtschaftspraktik eingeführt<sup>16</sup>. In diesem Sinne bezeichnet der Front Polisario die Nutzung der natürlichen Ressourcen der von Marokko kontrollierten Westsahara als „wirtschaftliche Ausbeutung, deren Ziel darin besteht, die Struktur der saharaischen Gesellschaft zu verändern“<sup>17</sup>.

Im gleichen Sinne heißt es, dass Marokko bezüglich der Bevölkerung eine Politik verfolgt habe, durch die sich mittels diverser Anreize Personen aus Marokko in der Westsahara niederlassen sollten. So hätten sich seit 1975 Tausende Marokkaner in der Westsahara niedergelassen, mit dem Ergebnis, dass das saharaische Volk eine Minderheit in seinem eigenen Gebiet geworden sei. Ob dieser Bevölkerungsteil unter den Begriff „Volk der Westsahara“ oder „lokale Bevölkerung“ fällt oder nicht, würde zweifelsfrei Folgen für ein künftiges Referendum über den Status der Westsahara haben<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Siehe insbesondere den Bericht des Front Polisario im Rahmen der Klage T-512/12: „Die Westsahara – Status und wirtschaftliche Ausbeutung – Auf Antrag des Front Polisario durchgeführte juristische Studie – Mai 2012“.

<sup>17</sup> Siehe Absatz 242 des Urteils T-512/12.

<sup>18</sup> Siehe nationale Streitsache, die zur Rechtssache C-266/16 führte: Second Witness Statement of John Gurr.

Das erste Argument betrifft den Gegenstand dieses Berichts nicht: Es betrifft einen allgemeinen politischen Aspekt, jedoch nicht direkt die Frage der Ausdehnung der im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko vorgesehenen Zollpräferenzen auf die Erzeugnisse der Westsahara. Zwar bringt jegliche Produktionstätigkeit die Nutzung von natürlichen Ressourcen mit sich; jedoch kann dies von vornherein nicht das Verbot jeglicher Wirtschaftstätigkeit zur Folge haben, denn sonst wäre jegliche Möglichkeit zur wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen. Bei der Konsultation der Wirtschaftsteilnehmer der Westsahara im Februar 2018 brachten mehrere Befragte vor, dass die Bevölkerung ein Recht auf Entwicklung habe, und dass es nicht angemessen sei, eine Lösung der Streitigkeit im Rahmen der Vereinten Nationen abzuwarten, um eine solche Entwicklung zu ermöglichen. Ein derartiger Ansatz käme tatsächlich einem Stillstand sämtlicher Tätigkeiten im Gebiet gleich und wäre mit einer Strafe für die lokalen Bevölkerungen gleichzusetzen.

Bezüglich des zweiten Arguments haben sich die Bevölkerungsgruppen Marokkos aufgrund der festgefahrenen Lage in dem Konflikt zwar mit der Bevölkerung mit Ursprung in der Westsahara vermischt, was die Struktur der Bevölkerung des Gebiets natürlich verändert. Jedoch kann dadurch nicht der Bevölkerung vorgegriffen werden, die tatsächlich bei einem Referendum über den Status des Gebiets hinzugezogen werden könnte. Wenn es im Übrigen unstrittig ist, dass ein nicht unerheblicher Teil der saharaischen Bevölkerung außerhalb des Gebiets der Westsahara lebt<sup>19</sup>, so ist es auch unstrittig, dass ein wesentlicher Teil dieser Bevölkerung in diesem Gebiet lebt. Diese Bevölkerung hat das Recht, ihre Beteiligung am Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung zu fordern.

Angesichts der geringen Bevölkerung fußt das Wirtschaftsmodell zur Entwicklung des Gebiets größtenteils auf der Entwicklung einer begrenzten Anzahl Exportprodukte. Um die Vorteile des Abkommens für die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu beurteilen, gilt es, die Auswirkungen des vorgeschlagenen Abkommens auf die aktuellen und potenziellen Hauptausfuhrsektoren der Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara genau zu untersuchen.

## **3.2 Nutzen für die wichtigsten Exportsektoren**

### **3.2.1 Der Agrarsektor**

#### **3.2.1.1 Einleitung**

Aufgrund der Topografie der Region richtet sich die Agrarproduktion der Westsahara auf eine begrenzte Anzahl Produktionszweige. Durch ihren Wüstencharakter ist die Region auf die Viehzucht ausgerichtet (hauptsächlich Kamele, Ziegen und Schafe); diese Tätigkeit wird durch die Entwicklung des Weidelandes und die lokale Nachfrage nach tierischen Erzeugnissen aus der Viehzucht begünstigt. Dabei ist zu betonen, dass die in der Westsahara produzierten tierischen Erzeugnisse noch nicht die Gesundheitsnormen erfüllen, die ihnen den Zugang zum europäischen Markt ermöglichen würden, was erklärt, dass diese Art von Erzeugnissen nicht in die Europäische Union ausgeführt wird<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Dieser Teil der Bevölkerung konnte aufgrund des Fehlens einer Volkszählung in den Flüchtlingslagern in Tindouf (Algerien) nicht quantifiziert werden. Laut verschiedenen Quellen stellt er zwischen 20 % (laut „promarokkanischen“ Saharais) und 50 % (laut dem Front Polisario) der saharaischen Gesamtbevölkerung dar.

<sup>20</sup> Aus den Konsultationen von Februar 2018 geht hervor, dass die Viehzucht, insbesondere die Kamelzucht, eine besonders wichtige Tätigkeit ist. Mehrere Befragte betonten, dass die Saharais traditionell nomadische Viehzüchter seien und sich bevorzugt dieser Tätigkeit zuwendeten. Dies zeigt, dass anhand einer Studie, die sich auf die Beurteilung der direkten Auswirkung des Abkommens beschränkt, die ganze Komplexität der Gesellschaft der Westsahara nicht erfasst werden kann.

Ferner profitiert das Dakhla-Gebiet von gemäßigtem Klima (18-25 °C das ganze Jahr über), konstanter Sonneneinstrahlung und leicht schwefelhaltigem Wasser - Faktoren, die den bodenunabhängigen Anbau unter Glas mit hohem Mehrwert und ein wenig früher im Vergleich zur marokkanischen Produktion begünstigen<sup>21</sup>.

Laut marokkanischen Informationen zählte die Region 2016 6847 landwirtschaftliche Betriebe (alle Tätigkeiten und Erzeugnisse zusammengenommen). Die landwirtschaftliche Tätigkeit scheint eine wichtige Arbeitsquelle darzustellen, da sie 35 000 Arbeitsplätze in einer Region mit 584 000 Einwohnern schafft, wo die Arbeitslosenquote bei etwa 15 % - weit über dem nationalen Durchschnitt (9 %) - liegt.

### **3.2.1.2 Agrarproduktion, Handel mit der Europäischen Union und sozioökonomische Auswirkungen**

„Frühobst und -gemüse“ gehören zu den wichtigsten Sektoren der Westsahara, die ihre Erzeugnisse in die Europäische Union ausführen. Gemäß den Angaben, die den Dienststellen der Europäischen Kommission zugeleitet wurden, erfolgte **die Produktion von Frühobst und -gemüse 2016 auf etwa 900 Hektar (ha)<sup>22</sup> und betrug die Ernte schätzungswiese 64 000 Tonnen (t)**. Den Angaben zufolge handelt es sich um Produkte mit hohem Mehrwert, bis zu 78 % Tomaten (50 000 t verschiedener Sorten) und 22 % Melonen (14 000 t). Eine solche Produktion sei für die Ausfuhr in die Europäische Union, nach Russland und in afrikanische Länder sowie für den lokalen Markt bestimmt. Da die geernteten Produkte zu Sortier- und Verpackungsanlagen in die Region Agadir gebracht werden, ist es schwierig, den Bestimmungsort besagter Erzeugnisse genau nach Exportmarkt zu differenzieren, aber es wird davon ausgegangen, dass das in der Westsahara produzierte Obst und Gemüse auch Teil der in die Europäische Union exportierten Erzeugnisse ist, wobei die EU ein einträglicher Markt ist.

Im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko profitieren die marokkanischen Landwirtschaftserzeugnisse von präferenziellen Zugangsbedingungen zum EU-Markt. Diese Bedingungen äußern sich durch eine Zollfreiheit ohne Volumenbeschränkung für die meisten Erzeugnisse<sup>23</sup>, wobei für bestimmtes Obst und Gemüse spezifische Bestimmungen gelten und sie auch Mengenbeschränkungen unterliegen können (Zollkontingente).

Stützt man sich auf die Grundlage der für 2016 verfügbaren Daten und geht davon aus, dass die Gesamtheit der in der Westsahara angebauten Erzeugnisse in die EU exportiert wird, würden durch die Anwendung der im Assoziationsabkommen geplanten Präferenzen **auf die 14 000 t Melonen etwa 1,3 Mio. EUR an Zöllen gespart werden**. Würden die Präferenzen ebenso für die gesamte **Tomatenproduktion** (50 000 t) gewährt werden, **beträge die**

---

<sup>21</sup> Um die Agrarproduktion der Westsahara in einen größeren Kontext zu setzen, ist darauf hinzuweisen, dass Marokko ein Land mit starker Landwirtschaftstradition ist. 2016 wurde der Beitrag der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf 12 % des BIP für das gesamte Land geschätzt. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche beträgt 8,7 Mio. Hektar, davon 52 % für Getreideanbau und 3 % für Frühobst- und -gemüseanbau. Gemüse stellt die größte Kategorie der Landwirtschaftserzeugnisse dar, die Marokko in die Europäische Union exportiert (951 Mio. EUR 2016), gefolgt von Obst - Zitrusfrüchte ausgenommen (347 Mio. EUR) - und Zitrusfrüchten (175 Mio. EUR). Landesweit arbeiten 39 % der Erwerbsbevölkerung im Agrarsektor, wobei dieser Anteil in ländlichen Gegenden doppelt so hoch sein kann.

<sup>22</sup> Die Fläche, die in der Westsahara dem Anbau von Frühobst und -gemüse gewidmet ist, beläuft sich auf weniger als 0,4 % des marokkanischen Gesamtwerts.

<sup>23</sup> Für „Zucker“ (Waren mit den Codes KN 1701 und 1702 außer bestimmten Unterpositionen des Zolltarifs) wird keine Präferenz gewährt.

**Ersparnis etwa 5,3 Mio. EUR an Zöllen**, sofern der spezifische Zollsatz nicht anzuwenden ist<sup>24</sup>. Hinzuzufügen ist, dass das Volumen der Tomatenausfuhr den Tarifbedingungen des Abkommens unterliegen würde, darunter die Anrechnung auf das Kontingent, das Marokko gewährt wird. Hinsichtlich des Volumens hätten sich die Tomaten- und Melonenexporte auf 12,7 % bzw. 31,09 % des Gesamtexportvolumens 2016 belaufen. Das Gesamtvolumen an aus Marokko importiertem Obst und Gemüse betrug 2016 1,2 Mrd. Tonnen mit einem Wert von 1,4 Mrd. EUR.

Aus sozioökonomischer Sicht ist der Anbau von Frühobst und -gemüse eine wichtige Arbeitsquelle. Durch die Art des Anbaus, oft unter Glas und bodenunabhängig, ist der Anbau von Frühobst und -gemüse mit hohem Mehrwert arbeitsintensiv. 2016 stellte er **etwa 14 000 direkte Arbeitsplätze** dar (mit einem Durchschnitt von 15 Arbeitern pro Hektar). Dies stellt etwa 40 % der gesamten Arbeitsplätze in der Landwirtschaft in der Region dar.

Es wurde behauptet, dass diese Tätigkeit den lokalen Bevölkerungen nicht zugutekäme. Dieses Argument wurde insbesondere im Rahmen der nationalen Streitsache angeführt, die zur Rechtssache C-266/16 führte, wo angegeben wurde, dass in der Umgebung von Dakhla im Jahre 2008 4000 Saisonarbeiter mit Verträgen über 10 Monate und etwa 200 ständige Angestellte im Agrarsektor beschäftigt gewesen seien, wobei die Saisonarbeiter für die Erntesaison aus Marokko gekommen und danach wieder nach Marokko zurückgegangen seien. Laut Western Sahara Resource Watch ist die Landwirtschaft für Marokko ein Mittel zur Bevölkerung des Gebiets, und diese Tätigkeit entwickelt sich.

In dieser Hinsicht hat Marokko keine Daten zur Verteilung der Arbeitsplätze im Sektor des Frühobsts und -gemüses auf die Saharais und die anderen Angestellten bereitgestellt. Diese Frage war Gegenstand von Gesprächen mit den marokkanischen Behörden, die die Erstellung von Statistiken auf einer „ethnischen“ Grundlage als Verstoß gegen den in Marokko herrschenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung betrachten. Allerdings gaben die Befragten, davon eine große Mehrheit an selbsterklärten Saharais, bei den Konsultationen im Februar 2018 an, dass die Entwicklung des Sektors tatsächlich der lokalen Bevölkerung (d. h. der saharaischen) zugutekäme. Dabei ist zu beachten, dass sich alle gewählten Vertreter (Abgeordnete, Präsidenten der Regionen) und alle lokalen Wirtschaftsteilnehmer (einschließlich Vorsitzende der Handels-, Landwirtschafts- und Fischereikammern), die an den Konsultationen teilgenommen haben, als Saharais mit Herkunft aus dem Gebiet ausweisen. Abgesehen davon ist zu bedenken, dass die EU über keine Untersuchungsbefugnisse in einem Drittland verfügt, um dort festzustellen, ob die in einem bestimmten Sektor angestellten Personen zu einem bestimmten Teil der Bevölkerung gehören<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Zum Zweck dieser Berechnung wurde der Preis je Einheit für das Jahr 2016 auf 1066 EUR/t für Melonen (45 Mio. Tonnen importiert, mit einem Zollwert von 48 Mio. EUR) mit einem normalen Zollsatz (in der EU gemäß Meistbegünstigung geltende Zollsatz) von 8,8 % festgelegt. Für Tomaten wurde der Preis je Einheit auf 1059 EUR/t (417,14 Mio. Tonnen importiert, mit einem Zollwert von 393,75 Mio. EUR) mit einem normalen Zollsatz festgelegt, der je nach Zeitraum des Jahres von 8,8 % bis 14,4 % variiert, wobei etwa 80 % der Exporte von Anfang November bis Ende April stattfinden (Satz bei 8,8 %).

<sup>25</sup> Im Rahmen derselben Klage wurde angegeben, dass die Anzahl der Angestellten in der marokkanischen Agrarindustrie in der Westsahara 2010 bei 6480 gelegen hätte. Laut dem marokkanischen Landwirtschaftsministerium dürfte sich diese Zahl bis 2020 verdreifachen; bis 2020 dürften 2000 Hektar kultiviert werden, und die für den Export bestimmte Produktion dürfte 2020 160 000 Tonnen erreichen. Schließlich wurde im selben Rahmen vorgebracht, dass 95 % der Agrarproduktion, einschließlich Tomaten, Melonen und Gurken, exportiert würden, aber dass die dank der Ersparnisse durch die Präferenzregelung erzielten Geldmittel nicht in die Infrastrukturen investiert würden, die dem saharaischen Volk zugutekommen [siehe nationale Streitsache, die zur Rechtssache C-266/16 führte: Second Witness Statement of John Gurr –

### 3.2.1.3 Ressourcennutzung

Sämtliche Landwirtschaftstätigkeiten gehen mit der Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere von Boden und Wasser, einher. Im Fall der Westsahara stellt sich Wasser aufgrund der Art des Gebiets und der geringen Niederschlagsmenge als größte Beschränkung heraus. Untersuchungen ergeben das Vorhandensein eines Grundwasservorkommens in der Sahara, auch wenn es schwerfällt, den Stand der Reserven und deren Neubildungsgrad genau zu beziffern.

Laut marokkanischen Informationen ist das Grundwasservorkommen sehr großflächig (90 000 km<sup>2</sup>), tief (bis zu 1 800 m) und umfasst permanente Reserven, die auf 3 Mrd. m<sup>3</sup> geschätzt werden. Die allgemeine Monografie über die Region Dakhla-Oued ed Dahab, verfasst von der Generaldirektion der lokalen Gebietskörperschaften des marokkanischen Innenministeriums, verweist auf die Existenz eines „Sedimentbeckens (Laâyoune-Dakhla genannt), das sich im westlichen Teil des Beckens entlang des Atlantiks befindet und eine Fläche von etwa 110 000 km<sup>2</sup> auf dem Kontinent abdeckt. Es ist relativ reich an ausgedehnten Grundwasserreservoirs, doch sie sind noch nicht hinreichend bekannt und variieren stark hinsichtlich Tiefe, Lithologie, Ertragsfähigkeit und Wasserqualität. Allerdings zeigen erste Hinweise, dass dieses Becken auf hydrogeologischer Ebene mehrere mehrschichtige Grundwasservorkommen mit einem großen aber nicht erneuerbaren Wasserpotenzial bergen.“

Bis dato stammt das Bewässerungswasser, das für die Produktion von Frühobst und -gemüse genutzt wird, aus dem Grundwasser (das Grundwasser wird ebenfalls für die Trinkwasserversorgung genutzt). Laut marokkanischen Informationen belaufen sich die derzeit für die Landwirtschaft verwendeten Mengen auf weniger als 3 Millionen m<sup>3</sup>, d. h. etwa 0,1 % des verfügbaren Volumens. Western Sahara Resource Watch betont, dass die Grundwasserreserven der Westsahara derzeit von der Agroindustrie des Gebiets überbeansprucht werden, insbesondere in Dakhla. Die marokkanischen Behörden sind sich dieser Probleme bewusst und haben Abhilfemaßnahmen ergriffen. In der Tat wurden von diversen marokkanischen Institutionen ähnliche Anmerkungen vorgebracht, die betonten, dass „die Praktik der Intensivlandwirtschaft gewisser für den Export bestimmten Erzeugnisse (Melonen, Tomaten) umso schädlicher ist, als die Bewässerung in der Region von einem fossilen Grundwasservorkommen stammt, dessen Potenzial bis dato nicht klar beurteilt wurde“<sup>26</sup>. 2013 gab das marokkanische Hohe Planungskommissariat ebenfalls zur Grundwassernutzung an, dass „die Berücksichtigung der Umweltbeschränkungen in den südlichen Regionen klar unzulänglich ist. Die Mittel des Staats zur Überwachung und Prävention der Küstenverschmutzungsrisiken bleiben trotz Verbesserung begrenzt. Die übermäßige Entnahme der Wasserressourcen ist eine ernsthafte Bedrohung“<sup>27</sup>. Auf Seite 26 fügt derselbe Bericht hinzu: „Die Praktik der Intensivlandwirtschaft gewisser für den Export

---

Seiten C-74-75]. Bezüglich dieses Punkts ist anzumerken, dass es sehr einschränkend wäre, den Nutzen eines Abkommens für eine bestimmte Bevölkerung auf Grundlage eines strengen Rückflusses zu beurteilen, bei dem der Gewinn aus dem Verkauf der Erzeugnisse vollständig an die besagte Bevölkerung zurückgeführt werden muss. Es muss vielmehr untersucht werden, ob die betroffene Bevölkerung allgemein Vorteile daraus zieht und keine Diskrimination bei der Arbeitssuche erleidet. Wie oben dargelegt, geht aus den Konsultationen von Februar 2018 hervor, dass derzeit keine Hinweise auf Diskrimination bei der Anstellung vorliegen. Dies wurde von mehreren Befragten, darunter Saharais, bestätigt.

<sup>26</sup> Siehe Allgemeine Monografie über die Region Dakhla-Oued ed Dahab, verfasst von der Generaldirektion der lokalen Gebietskörperschaften des marokkanischen Innenministeriums – 2015, Seiten 25-26.

<sup>27</sup> <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> (eingesehen am 23.4.2018)

bestimmten Erzeugnisse (Melonen, Tomaten) ist umso schädlicher, als die Bewässerung in der Region von einem fossilen Grundwasservorkommen stammt, dessen Potenzial bis dato nicht klar beurteilt wurde“.

Offen bleibt, was das genaue Volumen und die Eigenschaften des Grundwasservorkommens sind und inwiefern ihre Nutzung sie tatsächlich zu erschöpfen droht, was negative Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen der Westsahara hätte.

Um die heutige Nutzung des Wassers aus dem Grundwasservorkommen dennoch zu optimieren, wurden für den Frühobst- und -gemüseanbau lokalisierte Tropfbewässerungssysteme installiert. Überdies entwickeln die marokkanischen Behörden seit einigen Jahren Maßnahmen zur Begrenzung der Wassernutzung und Sensibilisierung der Nutzer in Form von „Grundwasserverträgen“ (für die Westsahara wird der Vertrag derzeit ausgearbeitet).

Zudem haben die Behörden eine Aufforderung zur Einreichung von Projekten für den Bau von Meerwasserentsalzungsanlagen bekanntgegeben, hauptsächlich für die Versorgung mit Trinkwasser aber auch für Bewässerungswasser in Dakhla und Boujdour. Laut Plan ist die Anlage in Dakhla ab 2020 betriebsbereit. Anhand einer solchen Infrastruktur könnte die Anbaufläche im Rahmen eines öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekts zur Bewässerung auf 5000 ha vergrößert werden. Die tatsächliche Umsetzung derartiger Investitionen sowie der Terminplan sind noch zu bestätigen.

#### **3.2.1.4 Perspektiven**

Plan Maroc vert (PMV) sieht in Form des Plan agricole régional (PAR) eine Vergrößerung der Fläche vor (von 900 auf etwa 5000 ha), die zu einer Produktionssteigerung bis zu etwa 500 000 t Frühobst und -gemüse führen würde. Sollte dies der Fall sein, könnte besagte Steigerung der Fläche und der Produktion 60 000 neue Arbeitsplätze schaffen (diese Zahl hängt sowohl von den Anbautechniken, als auch von einer möglichen Diversifizierung der angebauten Erzeugnisse ab), die in der Region bleiben und dort Einkommen erwirtschaften würden. Eine solche Produktion mit hohem Mehrwert hätte ein großes Exportpotenzial. Damit dies haltbar ist, muss die Entwicklung dieser Tätigkeit offensichtlich die verantwortliche Nutzung der natürlichen Ressourcen und insbesondere des Wassers berücksichtigen.

Die Anzahl der Arbeitsplätze und die Vorteile könnten ebenfalls steigen, wenn tierische Erzeugnisse die erforderlichen Gesundheitskriterien für den Zugang zum EU-Markt erfüllen. Allerdings ist es derzeit schwierig, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Ausfuhr dieser Art von Erzeugnissen genauer zu schätzen.

Allgemein kann natürlich nicht versichert werden, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen eines solchen Wachstums systematisch und direkt den einheimischen Bevölkerungsgruppen zugutekommen. Es lässt sich nur mutmaßen, dass diese Bevölkerungsgruppen zumindest einen indirekten Nutzen daraus ziehen würden. Bei den Konsultationen im Februar 2018 betonten mehrere Befragte die Bedeutung des Agrarsektors für die Entwicklung der Region und legten nahe, dass die Nichtgewährung der Zollpräferenz das Ende der Entwicklung der Landwirtschaft im Gebiet bedeuten würde.

#### **3.2.1.5 Schlussfolgerung**



Für die Agrarproduktion in der Westsahara, insbesondere von Frühhobst und -gemüse (Tomaten und Melonen), gibt es einen Markt in der Europäischen Union. Die Produktion wird auf 64 000 Tonnen geschätzt und sorgt für etwa 14 000 direkte Arbeitsplätze. Der Einfuhrwert liegt bei 65 Mio. EUR. Ohne Zollpräferenzen fielen für diese Ausfuhren Zölle in Höhe von 6,6 Mio. EUR an.

Diese wirtschaftlichen Vorteile könnten vergrößert werden, wenn die Westsahara ihre Produktion und ihre Ausfuhren in die Europäische Union im Rahmen der aktuell erwogenen Vorhaben in Zukunft weiter ausbauen würde. Dies würde sich auch auf die Zahl der Arbeitsplätze, die sich laut einigen Prognosen verfünffachen könnte, auswirken.

Auch wenn die Agrarproduktion Folgen für die Wasserressourcen hat, so werden diese durch verschiedene Maßnahmen abgeschwächt. Global gesehen dürfte es einerseits wenig glaubwürdige Alternativen geben, die die wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Gebiets ermöglichen, und andererseits werden die Nachteile, die sich aus der Nutzung der Wasserressourcen ergeben, durch die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft der Westsahara ausgeglichen.

### **3.2.2 Fischereierzeugnisse**

#### **3.2.2.1 Einleitung**

Bevor auf den Fischereisektor in der Westsahara eingegangen wird, ist daran zu erinnern, dass in diesem Bericht die Auswirkung des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung und insbesondere die Vorteile für die lokalen Bevölkerungsgruppen und die Auswirkung der Nutzung der natürlichen Ressourcen auf die betroffenen Gebiete beurteilt werden sollen. Dazu sind die potenziellen Auswirkungen des Abkommens auf die Ausfuhren des Gebiets in die EU zu ermitteln. In diesem Rahmen ist die Feststellung des Ursprungs der betroffenen Erzeugnisse ein wesentlicher Aspekt. Jedoch erhalten die Erzeugnisse der Meeresfischerei, die außerhalb der Küstenmeere gefangen werden (12 Seemeilen), den Ursprung des Schiffs, mit dem sie gefangen wurden. Die Bedingungen bezüglich des Ursprungs der Fischereierzeugnisse (Artikel 5 des Protokolls Nr. 4 des Assoziationsabkommens) schreiben vor, dass die Erzeugnisse, die von Schiffen einer der Parteien des Assoziationsabkommens gefangen wurden, als Erzeugnisse mit Präferenzursprung gelten.

Fisch, der außerhalb der Küstenmeere gefangen wird, erhält den Präferenzursprung auf Grundlage der Kriterien zum Eigentum, zur Flagge, zur Besatzung und zur Anmeldung des Schiffs (Protokoll Nr. 4 des Assoziationsabkommens). Da es keine Fischereiflotte gibt, die die Flagge der Westsahara führt, erhält der gefangene Fisch nie den Präferenzursprung der Westsahara (außer in den Küstenmeeren). Erst in der Verarbeitungsphase kann das verarbeitete Erzeugnis den Ursprung der Westsahara erhalten und anhand der Ursprungskumulierung<sup>28</sup> die Zollpräferenzen nutzen.

Zur Beurteilung der Auswirkungen des Abkommens muss sich die Studie folglich auf die Verarbeitung von Fischereierzeugnissen im Gebiet der Westsahara und auf die Auswirkungen, die die Gewährung oder Nichtgewährung der Präferenzen auf diese Produktion hätte, konzentrieren. Die Fischereitätigkeit selbst und der Ort (Gewässer), an dem

---

<sup>28</sup> Die ausreichend verarbeiteten Erzeugnisse aus Vormaterialien mit Ursprungseigenschaft gelten gemäß Protokoll Nr. 4 des Assoziationsabkommens als Erzeugnisse mit Präferenzursprung.

diese Tätigkeit stattfindet, werden somit nicht berücksichtigt: Diese Fragen betreffen das Ziel dieser Analyse nur ganz am Rande.

Die Verarbeitungserzeugnisse sind Fischereierzeugnisse, die in der Regel entlang der Küste der Westsahara in Küstenmeeren (12 Meilen) oder in der angrenzenden ausschließlichen Wirtschaftszone (200 Meilen) gefangen werden, aber es kann sich auch um Fische handeln, die außerhalb dieser Zone gefangen werden (Küstenmeere oder ausschließliche Wirtschaftszone Marokkos).

### *3.2.2.2 Der Fischereisektor in der Westsahara*

Der Fischereisektor ist in Laâyoune, Boujdour und Dakhla konzentriert. Laut marokkanischen Informationen gibt es in diesen Städten 141 in der Verarbeitung von Fischereierzeugnissen tätige Unternehmen, die direkt oder indirekt etwa 90 000 Personen beschäftigen und die Erzeugnisse mit einem geschätzten Wert von 4,9 Mrd. Dirham (etwa 450 Mio. EUR) verarbeiten, von denen 2,6 Mrd. Dirham (etwa 240 Mio. EUR) für den Export bestimmt sind (davon etwa 60 % für die EU).

Der Sektor der Fischerei und Verarbeitung von Fischereierzeugnissen beschäftigt am meisten Angestellte im Gebiet und ist auch der größte Exportsektor<sup>29</sup>. Jedoch bleibt der Schwerpunkt der Fischereitätigkeit aufgrund der mangelnden Verarbeitungsanlagen, die eine größere Wertsteigerung der Erzeugnisse ermöglichen würden, die vorgelagerte Tätigkeit<sup>30</sup>. So gehört der Fischereisektor zu den Sektoren mit hohem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der Westsahara.

Die Europäische Union hat zur Entwicklung der Verarbeitungstätigkeiten der Fischereierzeugnisse in der Westsahara beigetragen. Nach den Bestimmungen des Protokolls des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der EU und Marokko zur sektorbezogenen Unterstützung hat die EU auch eine große Anzahl von Maßnahmen finanziert, darunter der Bau von Infrastrukturen und Anlagen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung im Fischereisektor.

### *3.2.2.3 Ausfuhr von Fischereierzeugnissen in die Europäische Union*

Laut marokkanischen Informationen stellen sich die **Ausfuhren von Fischereierzeugnissen<sup>31</sup> der Westsahara** in die EU und die Beträge der dank der Anwendung der Präferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko nicht erhobenen Zölle wie folgt dar:

---

<sup>29</sup> 2012 stammten 78 % der Fangmenge von Marokko und der Westsahara zusammen aus dem Gebiet, und 79 % des Werts.

<sup>30</sup> Siehe Bericht des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrats: „Neues Entwicklungsmodell für die Südpinzinen – Oktober 2013“, Seite 44.

<http://www.ces.ma/Documents/PDF/Web-Rapport-NMDPSR-FR.pdf> (eingesehen am 23.4.2018)

<sup>31</sup> Die hier betroffenen Fischereierzeugnisse sind jene, die in Kapitel 3 der Zolltarifnomenklatur angeführt werden, sowie in den Positionen 1504 (Fette und Öle sowie deren Fraktionen, von Fischen oder Meeressäugtieren, auch raffiniert, jedoch chemisch unmodifiziert), 1603 (Extrakte und Säfte von Fleisch, Fischen, Krebstieren, Weichtieren und anderen wirbellosen Wassertieren), 1604 (Fische, zubereitet oder haltbar gemacht sowie Kaviar und Kaviarersatz, aus Fischeiern gewonnen) und 2301 (Mehl und Pellets von Fleisch, von Schlachtnebenerzeugnissen, von Fischen oder von Krebstieren, von Weichtieren oder von anderen wirbellosen Wassertieren, ungenießbar; Grieben [Grammeln]).

	2015			2016		
	Wert der Einfuhren 1 000 EUR	Betrag der Einfuhrzolls 1 000 EUR	des Durchschnittszoll	Wert der Einfuhren 1 000 EUR	Betrag der Einfuhrzolls 1 000 EUR	des Durchschnittszoll
Marokko und Westsahara	1 087 952	133 356	12,3 %	1 171 854	136 562	11,7 %
Westsahara %	121 823 11,2 %	9 093 6,8 %	7,5 %	134 010 11,4 %	9 477 6,9 %	7,1 %

Verwendeter Wechselkurs EUR/MAD: 10,819 (2015) und 10,836 (2016)

**Die Ausfuhren der Westsahara in Tonnage lagen laut marokkanischen Informationen im Jahre 2015 bei 44 891 Tonnen und 2016 bei 54 637 Tonnen<sup>32 33</sup>. Was den Wert betrifft, hätten sich die Einfuhren aus der Westsahara 2015 auf 121 Mio. EUR und 2016 auf 134 Mio. EUR belaufen und knapp über 11 % des Gesamtwerts der Einfuhren aus Marokko und der Westsahara gelegen<sup>34</sup>.**

So ergeben die Zahlen Marokkos für die Ausfuhr von Fischereierzeugnissen der Westsahara in die EU einen Betrag, der niedriger ist als die Daten der EU zu ihren Einfuhren, während die Zahlen für die gesamten Ausfuhren in die EU von Erzeugnissen aus Marokko und der Westsahara (1,01 Mrd. EUR für 2015 und 1,14 Mrd. EUR für 2016) den EU-Daten ähneln. Was die präferenziellen Zollzugeständnisse betrifft, zeigt die Tabelle oben, dass der Betrag der nicht erhobenen Zölle aufgrund der Anwendung der Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko zwischen 9 und 9,5 Mio. EUR liegt.

In Bezug auf die Betriebe zur Verarbeitung von Fischereierzeugnissen in der Westsahara müssen die Ausfuhren in die EU aus „zugelassenen“ Betrieben oder Verarbeitungs-/Lagerbetrieben stammen. Die Liste der zugelassenen Betriebe ist öffentlich zugänglich und auf der Website der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) einzusehen<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> All diese Einfuhren in die EU waren auf Grundlage der Ursprungsregeln gemäß Protokoll Nr. 4 des Assoziationsabkommens EU-Marokko präferenzberechtigt (Nulltarif).

<sup>33</sup> Laut Zahlen der EU (Quelle: Schätzungen aus der TRACES-Datenbank und Eurostat) wurden die Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus zugelassenen Betrieben der Westsahara in die EU 2015 auf 69 350 Tonnen und 2016 auf 58 436 Tonnen geschätzt. Diese Zahlen stellen 30,9 % und 23,9 % des Gesamtvolumens der Einfuhren von Fischereierzeugnissen aus Marokko (und der Westsahara) für diese Jahre dar. Die Unterschiede zu den marokkanischen Informationen können durch die Berechnungsart der Ausfuhren von Erzeugnissen aus der Westsahara erklärt werden.

<sup>34</sup> Laut Schätzungen der Dienststellen der Europäischen Kommission beliefen sich die Einfuhren aus der Westsahara 2015 auf 21,2 % und 2016 auf 10,6 % der gesamten Einfuhren aus Marokko und der Westsahara: Die Einfuhren von Fischereierzeugnissen der Westsahara in die EU betragen 2015 215 Mio. EUR und 2016 122 Mio. EUR (die entsprechenden offiziellen Zahlen von Eurostat für die gesamten Ausfuhren von Marokko und der Westsahara sind 1,01 Mrd. EUR für das Jahr 2015 und 1,14 Mrd. EUR für 2016). Laut marokkanischen Informationen hat die Westsahara 2015 Fischereierzeugnisse im Wert von 121 Mio. EUR und 2016 im Wert von 134 Mio. EUR exportiert. Diese Unterschiede könnten auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass sich die Zahlen der EU auf Einfuhrwerte in die EU beziehen und in Euro ausgedrückt werden, während sich jene der marokkanischen Informationen auf Ausfuhren beziehen und in Dirham ausgedrückt und in Euro umgerechnet werden.

<sup>35</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/MA/FFP\\_MA\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/MA/FFP_MA_en.pdf)

Aus dieser Liste geht hervor, dass sich die zur Verarbeitung von Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur zugelassenen Betriebe des Gebiets an den drei folgenden Küstenorten befinden: Dakhla (im Süden), Laâyoune (im Norden) und Boujdour (im Zentrum).

Laut marokkanischen Informationen ist die Anzahl der *direkten Arbeitsplätze* in Betrieben, die in die EU exportieren, einschließlich einer gewissen Anzahl an Fabrikschiffen, folgende:

Ort	Anzahl der Betriebe	Anzahl der Angestellten			
		Dauerarbeitsplätze		Arbeitsplätze auf Zeit	
		2015	2016	2015	2016
Dakhla	89	1 908	1 994	5 723	5 983
Laâyoune	48	1 197	1 248	3 591	3 743
Boujdour	4	118	124	354	371
<b>Insgesamt</b>	<b>141</b>	<b>3 223</b>	<b>3 366</b>	<b>9 668</b>	<b>10 097</b>

Laut marokkanischen Informationen sind etwa 50 % der Produktion dieser Betriebe für die Europäische Union bestimmt. Folglich lässt sich schließen, dass *die Hälfte dieser Arbeitsplätze (über 6500 Personen im Jahre 2016) direkt von den Ausfuhren in die EU abhängt.*

Die von Marokko bereitgestellte Liste der Betriebe stimmt mit jenen der gemäß EU-Rechtsvorschriften zugelassenen Betriebe überein.

### 3.2.2.4 Auswirkung der Anwendung der Handelspräferenzen

Die Ausdehnung der vom Assoziationsabkommen EU-Marokko vorgesehenen Präferenzen auf die Erzeugnisse der Westsahara würde die zollfreie Einfuhr von Fischereierzeugnissen der Westsahara in die EU in Höhe von 100 bis 200 Mio. EUR ermöglichen. Die Ausdehnung der Zollpräferenzen auf diese Ausfuhren würde zur Nichterhebung von Zöllen in der EU in Höhe von 9 bis 9,5 Mio. EUR pro Jahr führen.

Folgende Tabelle zeigt die 2015 und 2016 hauptsächlich aus dem Gebiet exportierten Arten von Fischereierzeugnissen in Bezug auf die nicht erhobenen Zölle:

Arten	Zollsatz (*)	2015 1 000 EUR	2016 1 000 EUR
Kraken, gefroren	8 %	5 412,73	5 348,19
Sardinen, gefroren	23 %	1 137,41	1 198,29
Makrelen, Konserve	25 %	417,14	608,01
Sardinen, Konserve	25 %	452,67	378,55
Tintenfische, gefroren	6 %	255,02	370,30
Kalmare, gefroren	6 %	188,32	325,16
Makrelen, gefroren	20 %	128,39	292,70

(\*) In der EU gemäß Meistbegünstigung geltender Zollsatz (keine Präferenz angewandt)

Schließlich gelten folgende Zahlen hinsichtlich der *direkt oder indirekt geschaffenen Arbeitsplätze* in der Westsahara durch die Produktion oder Verarbeitung von

Fischereierzeugnissen, entweder direkt auf Fischfangschiffen, in Betrieben zur Verarbeitung von Fischereierzeugnissen oder in den Branchen in Verbindung mit der Produktion von Fischereierzeugnissen<sup>36</sup>:

Ort	Anzahl der Angestellten		2015	2016
Dakhla	An Land	Arbeitsplätze auf Zeit	22 915	23 931
		Dauerarbeitsplätze	7 638	7 977
	Auf See	Arbeitsplätze auf Zeit	-	-
		Dauerarbeitsplätze	15 082	15 082
Laâyoune	An Land	Arbeitsplätze auf Zeit	14 338	14 973
		Dauerarbeitsplätze	4 779	4 991
	Auf See	Arbeitsplätze auf Zeit	-	-
		Dauerarbeitsplätze	15 633	15 633
Boujdour	An Land	Arbeitsplätze auf Zeit	1 419	1 482
		Dauerarbeitsplätze	473	494
	Auf See	Arbeitsplätze auf Zeit	-	-
		Dauerarbeitsplätze	5 528	5 528
<b>INSGESAMT</b>	<b>An Land</b>	<b>Arbeitsplätze auf Zeit</b>	<b>38 672</b>	<b>40 386</b>
		<b>Dauerarbeitsplätze</b>	<b>12 891</b>	<b>13 462</b>
	<b>Auf See</b>	<b>Arbeitsplätze auf Zeit</b>	-	-
		<b>Dauerarbeitsplätze</b>	<b>36 243</b>	<b>36 243</b>

Laut marokkanischen Informationen ist etwa 50 % der Produktion dieser Betriebe für die EU bestimmt; folglich kann man davon ausgehen, dass etwa *45 000 Arbeitsplätze direkt oder indirekt von den Ausfuhren in die Europäische Union abhängen*.

Da die Zölle auf Fischereierzeugnisse hoch oder in einigen Fällen sogar sehr hoch sind (zum Beispiel: 25 % für Sardinen in Konserven), können Zollpräferenzen (Nulltarif) einen großen Unterschied bei den Beschaffungsentscheidungen der Importeure der EU machen. Im Fall der Westsahara *könnte die Nichtgewährung von Präferenzen dazu führen, dass die derzeit in der Westsahara ausgeführte Verarbeitungstätigkeit verlagert wird - insbesondere nach Marokko - um von Präferenzen zu profitieren, zum Nachteil der lokalen Bevölkerungsgruppen*<sup>37</sup>.

Es wird behauptet, dass diese Tätigkeit den lokalen Bevölkerungen nicht zugutekäme. So wurde auf Demonstrationen aus dem Jahre 2012 von Absolventen der Technischen Hochschule für Meeresfischerei verwiesen, die gegen ihren Ausschluss vom Arbeitsmarkt im

<sup>36</sup> Diese Daten schließen die in der vorherigen Tabelle erwähnten Arbeitsplätze mit ein.

<sup>37</sup> Beim aktuellen Rechtsstand und gemäß Bestimmungen des Assoziationsabkommens EU-Marokko reicht es, wenn die Erzeugnisse außerhalb der Küstenmeere (12 Meilen) der Westsahara von Schiffen einer der beiden Parteien gefangen wurden, damit diese in Marokko verarbeiteten Erzeugnisse eine Präferenzbehandlung in der EU erhalten.

Fischereisektor demonstrierten, da die Vorstellungsgespräche im Fischereisektor in Marokko stattfänden, während sie das Abhalten dieser Gespräche in Laâyoune forderten. Ähnliche Behauptungen wurden 2011 und 2013 vorgebracht (siehe verschiedene Berichte von Western Sahara Resource Watch<sup>38 39 40</sup>). Allerdings weist nichts in den öffentlich verfügbaren Informationen darauf hin, dass diese Praktiken danach fortbestanden oder dass nach Anfang 2013 diesbezüglich Demonstrationen stattgefunden hätten. Auf jeden Fall sind diese Behauptungen kein Beweis dafür, dass die Saharais tatsächlich von der Beschäftigung im Fischereisektor ausgeschlossen werden. Ferner betonten die Befragten während der Gespräche im Februar 2018 regelmäßig den Nutzen der Ausdehnung der Präferenzen für den Agrarsektor, aber auch für den Fischereisektor. Einige betonten im Übrigen, dass die Saharais eher dazu neigten, in der Landwirtschaft, einer traditionellen Tätigkeit, als in der Fischerei zu arbeiten, da letztere eine den nomadischen Viehzüchtern allgemein fremde Tätigkeit sei.

### 3.2.2.5 Schlussfolgerung

In der Westsahara gibt es eine bedeutende Fischverarbeitungsindustrie mit 141 Betrieben, die zur Ausfuhr in die Europäische Union zugelassen sind. ***Diese Ausfuhren von Fischereierzeugnissen aus dem Gebiet beliefen sich 2015 und 2016 auf 100 bis 200 Millionen Euro. Die Anzahl der von diesen Ausfuhren in die Europäische Union abhängigen Arbeitsplätze, ob direkt oder indirekt, lag bei etwa 45 000.*** Die Ausdehnung der Zollpräferenzen auf diese Einfuhren hätte folglich wesentliche Auswirkungen auf die Wirtschaft des Gebiets und somit auf die Beschäftigung. Sie stünde auch im Einklang mit dem Beitrag der Europäischen Union zur Unterstützung und Entwicklung der Westsahara mittels finanzieller Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors, der Beschäftigung und der Lebensqualität der Fischer sowie einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Dahingegen würde die Nichtgewährung dieser Zollpräferenzen die Ausfuhren der Westsahara und die Beschäftigung beeinträchtigen und die Verlagerung dieser Verarbeitungstätigkeiten an andere Orte, wahrscheinlich nach Marokko, begünstigen. Es liefe auch den Zielen der Europäischen Union, die Entwicklung dieses Sektors in der Westsahara zu unterstützen, zuwider.

Die europäischen Importeure von Fischereierzeugnissen aus der Westsahara gaben an, dass der Kauf dieser Erzeugnisse angesichts des hohen gemeinsamen Außenzolltarifs (ohne Präferenz - keine Präferenzsätze) deutlich unattraktiver wäre, wenn keine Präferenzbehandlung gewährt würde.

## 3.2.3 Der Phosphatsektor

### 3.2.3.1 Einleitung

Phosphate sind Erze, die die Basis von Phosphatdüngemitteln bilden, welche in der Landwirtschaft verwendet werden. Über 80 % der Weltproduktion wird in der Landwirtschaft verwendet; es gibt kein Ersatzprodukt, und die Nachfrage steigt. Die bedeutendsten

---

<sup>38</sup> <http://www.wsrw.org/a214x2342> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>39</sup> <http://www.wsrw.org/a204x2048> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>40</sup> <http://www.wsrw.org/a217x2479> (eingesehen am 23.4.2018). Diese Demonstrationen scheinen eher die Praktiken russischer Schiffe zu betreffen.

Lagerstätten befinden sich derzeit in Marokko<sup>41</sup>.

Das weltweit größte Phosphatexportunternehmen ist der Konzern OCP (ehemals Office Chérifiens des Phosphates)<sup>42</sup>, der die gesamte Branche in Marokko und in der Westsahara beherrscht.

Die größten Phosphatminen befinden sich in Marokko (Khouribga und Gantour), und in der Westsahara gibt es derzeit nur eine einzige Extraktionsanlage in Boucraa<sup>43</sup>. Die Jahresberichte des OCP-Konzerns zeigen die Produktion von Marokko und der Westsahara, ohne dass jedoch zwischen dem jeweiligen Anteil von Marokko und der Westsahara unterschieden werden könnte.

Die Anlage in Boucraa wird vom Unternehmen Phosboucraa betrieben. Sie produziert derzeit 2,6 Mio. Tonnen Phosphaterz<sup>44</sup> und berge etwa 300 Jahre lang abbaubare Phosphatreserven (Reserven auf 1,1 Milliarden m<sup>3</sup> geschätzt). Die für den Zeitraum 2014-2020 geplanten Investitionen betragen 17 Mrd. Dirham (umgerechnet etwa 1,6 Mrd. EUR)<sup>45</sup>.

Was die Beschäftigung betrifft, ist Phosboucraa mit knapp 2200 Angestellten der größte private Arbeitgeber des Gebiets. Laut OCP lag der Anteil der lokalen Arbeitnehmer 1970 bei 4 %, 2017 hingegen bei 76 %, und nahezu 100 % der neuen Angestellten werden lokal eingestellt. Die Anzahl der Angestellten, die leitende Tätigkeiten ausüben („managerial positions“), ist von einem im Jahre 2003 auf 27 im Jahre 2017 gestiegen, was 55 % der 49 Stellen mit leitenden Tätigkeiten darstellt. Diese Wirtschaftstätigkeit strahlt auf die Region aus (50 lokale Unternehmen mit 450 indirekten Arbeitsplätzen, Sozialleistungen für die Familien und Rentner der Anlage, Vorhandensein von Gesundheitsdiensten usw.). OCP gibt ebenfalls an, dass eine Meerwasserentsalzungsanlage vorhanden ist, 13 000 Bäume wiederangepflanzt wurden und der Strand von Laâyoune dank den Auswirkungen des Projekts für saubere Strände seit 2008 mit der blauen Flagge ausgezeichnet ist. Im Zeitraum 2013-2022 wurden dem Budget des Rats von Phosboucraa für die soziale Entwicklung der Region 250 Mio. USD zugeteilt, sowie 140 Mio. USD für Immobilienprojekte, d. h. ein Gesamtbetrag von etwa 2,2 Mrd. USD.

Einige sehen die Lage jedoch weniger positiv. So vertritt zum Beispiel Western Sahara Resource Watch die Meinung, dass es 1968 1600 saharauische Angestellte in der Phosphatindustrie in der heutigen Westsahara gegeben hätte<sup>46</sup>. Heute seien die meisten von ihnen durch Marokkaner ersetzt worden, die sich im Gebiet niedergelassen hätten. Unter den insgesamt 1900 Angestellten zähle die Industrie nun nur noch 200 Saharauis. Die saharauischen Angestellten würden im Vergleich zu ihren marokkanischen Kollegen unter Diskrimination leiden. Zudem hätten seit 1975 sehr wenige Saharauis von einem beruflichen

---

<sup>41</sup> [https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate\\_rock/mcs-2017-phosp.pdf](https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/mcs-2017-phosp.pdf) (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>42</sup> <http://www.ocpgroup.ma/>

<sup>43</sup> Die Anlage von Phosboucraa des Unternehmens OCP hat eine Website: <http://www.phosboucraa.ma/> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>44</sup> Laut Western Sahara Resource Watch entspricht die Phosphatproduktion der Anlage Boucraa 10 % der Gesamtproduktion Marokkos und beläuft sich auf etwa 3 Millionen Tonnen pro Jahr. <http://www.wsrw.org/a117x521> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>45</sup> <http://www.phosboucraa.ma/company/key-figures> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>46</sup> Die Zahlen sind diesbezüglich zuweilen widersprüchlich: siehe Bericht der Französischen Vereinigung der Freundschaft und Solidarität mit den Völkern Afrikas über die Infragestellung der Vertragsrechte der Arbeiter von Phosboucraa in der Westsahara: [http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT\\_PHOSBOUCRAA.pdf](http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT_PHOSBOUCRAA.pdf) (eingesehen am 14.5.2018).

Aufstieg profitiert, und die meisten seien entlassen worden<sup>47</sup>.

In dieser Hinsicht ist zunächst zu betonen, dass sich zwischen der heutigen Zeit und der Zeit, in der die Westsahara noch eine spanische Kolonie war, keine Vergleiche ziehen lassen. Ferner verweisen die von OCP bereitgestellten Zahlen zwar auf lokale Einstellungen und nicht auf Angestellte mit saharauischer Herkunft; jedoch verfügt die Europäische Kommission zum einen nicht über die Mittel zur lokalen Überprüfung der Art der Angestellten (Saharais oder nicht), und zum anderen obliegt es nicht der Europäischen Union, zu bestimmen, wer zur einheimischen Bevölkerung gehört. Im Übrigen wurden bei den Gesprächen im Februar 2018 keine Hinweise auf Diskriminierung bei der Anstellung auf ethnischer Grundlage geliefert. Andere veröffentlichte Informationen tendieren in dieselbe Richtung<sup>48</sup>.

Was die Nachhaltigkeit der Nutzung der natürlichen Ressourcen betrifft, hat Phosboucraa wesentliche Maßnahmen ergriffen, um die Energieeffizienz anhand der Zuwendung zu erneuerbaren Energien zu maximieren. Seit Juli 2013 stammen 99,8 % des Energieverbrauchs von Phosboucraa vom Windkraftwerk in Fom El Oued.

### **3.2.3.2 Produktion, Handel mit der EU und sozioökonomische Auswirkung**

Die Phosphatproduktion stellt eine wichtige Beschäftigungsmöglichkeit in der Westsahara dar. Daher ist es wichtig, das Potenzial der Phosphate in Bezug auf die Entwicklung der Industrietätigkeit der Westsahara und die Vorteile für die Bevölkerung zu untersuchen. Allerdings ist das Hinzuziehen von Handelsstatistiken zu diesem Zweck unzulänglich. Tatsächlich wird auch hier der Anteil der Westsahara in den verfügbaren Gesamtbeträgen nicht genauer benannt (da die einzige Quelle Marokko ist). Bekannt ist, dass 2015 34 % der Phosphateinfuhren der EU aus Marokko stammten, aber der Anteil der Ausfuhren aus der Westsahara kann nicht angegeben werden.

Durch die Analyse der spezifischen Berichte des Sektors lassen sich allerdings die Auswirkungen der Nichtgewährung der Zollpräferenz für die verschiedenen Phosphaterzeugnisse bei der Einfuhr in die Europäische Union ermitteln.

Bei den mineralischen oder chemischen Phosphatdüngemitteln unterscheidet das Zolltarifschema der EU zwischen „Superphosphaten“<sup>49</sup> und sonstigen Phosphatdüngemittelarten. Auf den Großteil des in die EU importierten Rohphosphats<sup>50</sup> werden keine Zölle erhoben, einschließlich im Rahmen einer Präferenzregelung. Für diese Erzeugnisse hätte die Ausdehnung des Assoziationsabkommens EU-Marokko auf die Erzeugnisse der Westsahara folglich keine Auswirkung. Lediglich auf die „Superphosphate“<sup>51</sup> werden bei der Einfuhr in die EU Zölle erhoben (4,8 %). Die Frage der Auswirkungen des Abkommens stellt sich folglich nur für diese Erzeugnisse.

2014 bis 2016 variierten die entsprechenden Zölle zwischen 1,13 Mio. und 1,83 Mio. EUR.

<sup>47</sup> <http://www.wsrw.org/a112x576> (eingesehen am 23.4.2018).

<sup>48</sup> Siehe insbesondere: [https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF\\_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf](https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf) (eingesehen am 14. Mai 2018).

<sup>49</sup> Ein Superphosphat ist ein mineralisches Phosphatdüngemittel.

<sup>50</sup> Es handelt sich hauptsächlich um „Calciumphosphate und Aluminiumcalciumphosphate, natürliche, und Phosphatkreiden“, die in Position 2510 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren („Harmonisiertes System“, „HS“) eingereicht sind.

<sup>51</sup> Einreihung in HS-Position 2835.



Man kann davon ausgehen, dass der Anteil der Einfuhren aus der Westsahara an diesen Einfuhren in die EU gering ist. Tatsächlich hat die Anlage von Phosboucraa im Vergleich zu den marokkanischen Anlagen eine relativ geringe Produktionskapazität; im Übrigen sind die Ausfuhren dieser Anlage laut marokkanischen Informationen nicht für die Europäische Union bestimmt<sup>52</sup>.

Vor diesem Hintergrund lässt sich darauf schließen, dass *die Auswirkung einer Nichtgewährung der betroffenen Zollpräferenz auf die aktuelle Phosphatproduktion in der Westsahara begrenzt oder gar neutral ist*, oder, anders ausgedrückt, dass die Gewährung der Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko keine Auswirkung auf die aktuellen Einfuhren von Superphosphat aus der Westsahara hat.

Allerdings gibt es *bestimmte Phosphat-Nebenerzeugnisse*<sup>53</sup>, die wegen des Fehlens einer Industrieanlage zur Phosphatverarbeitung im Gebiet *derzeit nicht in der Westsahara produziert werden, aber dort produziert werden könnten und in diesem Fall von Präferenzen profitieren würden, da auf ihre Einfuhr in die EU aktuell Zölle zwischen 4,8 % und 6,5 % erhoben werden*, wenn sie aus Ländern stammen, mit denen die EU kein Präferenzabkommen hat. Es ist daher notwendig, die Auswirkungen eines Ausschlusses der Produkte der Westsahara von den Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko zu beurteilen; dazu muss analysiert werden, ob die Verarbeitung von Vormaterialien aus der Westsahara, die in anderen Anlagen in Marokko erfolgt, Auswirkungen auf die Bestimmung des Präferenzursprungs hat.

Die auf diese Erzeugnisse im Rahmen des Assoziationsabkommens angewandte Ursprungsregel ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht festzustellen, ob Auswirkungen möglich sind oder nicht. Diese Frage betrifft Phosphorsäure und bestimmte Düngemittel:

#### Phosphorsäure (HS 2919)

2919 - Ester der Phosphorsäuren und ihre Salze, einschließlich Lactophosphate; ihre Halogen-, Sulfo-, Nitro- oder Nitrosoderivate.

Der normale Zollsatz (Meistbegünstigungsklausel) liegt bei 6,5 %.

Der präferenzielle Zollsatz im Rahmen des Assoziationsabkommens ist Null.

Die für die Gewährung der Präferenz geltende Ursprungsregel ist: Änderung der zolltariflichen Einreihung oder Wertzuwachsregel (maximal 40 % Vormaterialien ohne

---

<sup>52</sup> Laut widersprüchlichen Aussagen der NRO Western Sahara Resource Watch (Bericht „P für Plünderung“ 2014, Western Sahara Resource Watch <http://www.wsrw.org/a105x3185>) wurden 2014 etwa 400 000 Tonnen nach Litauen exportiert (Unternehmen AB LIFOSA). Da die in der EU verfügbaren Statistiken derartige Einfuhren nicht zeigen, ist es unwahrscheinlich, dass diese Ware als Phosphat in die HS-Position 3103 eingereicht wird oder in dieser Form für den Markt der Europäischen Union bestimmt ist, und es kann auch sein, dass es Transitgüter mit einem Ziel außerhalb der EU waren. Auf jeden Fall führt ein jüngerer Bericht von Western Sahara Resource Watch keine Ausfuhr in die Europäische Union mehr an (<http://www.wsrw.org/a111x4160>, vom 24. April 2018 und eingesehen am 13.5.2018)

<sup>53</sup> Hinsichtlich der Warenverkehrsstatistiken zwischen der Europäischen Union und Marokko (insbesondere die Daten der marokkanischen Devisenstelle) wurden bei der Analyse folgende Erzeugnisse berücksichtigt: natürliche und chemische Düngemittel, Phosphorsäure und Phosphate und insbesondere folgende Zollpositionen:

- Phosphorsäure – HS-Position 2919
- Phosphatdüngemittel, mineralisch oder chemisch (darunter Superphosphate) – HS-Position 3103
- Düngemittel, mineralisch oder chemisch, zwei oder drei der düngenden Stoffe Stickstoff, Phosphor und Kalium enthaltend; andere Düngemittel – HS-Position 3105.

## Ursprungseigenschaft)

Die Ursprungsregel für dieses Erzeugnis ist eine Änderung der Tarifposition. Da Phosphat (potenziell aus der Westsahara) in Kapitel 31 des Harmonisierten Systems eingereiht wird, führt die Produktion von Phosphorsäure, deren Endprodukt unter Kapitel 29 des Harmonisierten Systems fällt, zu einem Kapitelwechsel und folglich zu einem Wechsel der Tarifposition. Infolgedessen reicht die Verarbeitung aus, und *der Präferenzursprung von Phosphorsäure hängt nicht vom Ursprung des verarbeiteten Phosphats ab*. Der Ursprung, das entscheidende Kriterium zur Bestimmung des geltenden Zollsatzes, hängt vom Land ab, in dem die Verarbeitung des Phosphats in Phosphorsäure erfolgt. Demnach *kann unabhängig vom Ursprung des verarbeiteten Phosphats für die in Marokko produzierte Phosphorsäure bei ihrer Einfuhr in die EU eine Präferenzbehandlung gewährt werden*.

### Düngemittel (HS-Position 3105)

3105 - Düngemittel, mineralisch oder chemisch, zwei oder drei der düngenden Stoffe Stickstoff, Phosphor und Kalium enthaltend; andere Düngemittel; Erzeugnisse dieses Kapitels in Tabletten oder ähnlichen Formen oder in Packungen mit einem Rohgewicht von  $\leq 10$  kg.

Der normale Zollsatz (Meistbegünstigungsklausel) beträgt 6,5 %.

Der präferenzielle Zollsatz im Rahmen des Assoziationsabkommens ist Null.

Die für die Gewährung der Präferenz geltende Ursprungsregel ist: Änderung der zolltariflichen Einreihung von maximal 50 % der Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft oder Wertzuwachsregel (maximal 40 % Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft).

Wenn für die Erzeugnisse der Westsahara Zollpräferenzen gewährt würden, würde die in Laâyoune produzierte Phosphorsäure von Präferenzen profitieren; dies wäre auch in Bezug auf Düngemittel der Fall, und zwar doppelt, da für den Präferenzursprung mindestens 50 % der Vormaterialien Ursprungseigenschaft haben müssen, was Phosboucraa zugutekäme. Die Projekte des OCP-Konzerns zur Entwicklung einer Industrieanlage für die Düngemittelproduktion in Laâyoune (Phosphorsäure und Düngemittel), aber auch für den Bau eines neuen Kais am Hafen von Laâyoune könnten folglich von der Nichtgewährung der Zollpräferenz für besagte Produkte betroffen sein.

In der Tat wurden zukünftige Investitionen zur Produktion einer breiteren Düngemittelpalette als Bestandteil eines Entwicklungsplans angekündigt. Dieser Plan basiert auf der Schaffung einer in Phosboucraa integrierten chemischen Anlage, mit der ebenfalls gesteigerte Flexibilität angesichts der laufenden Änderungen des Rohphosphaterz-Markts erzielt werden kann (die Höhe dieser Investition wird auf 1,2 Mrd. USD geschätzt).

Die Details dieses Investitionsplans werden von OCP in Höhe von über 2 Mrd. USD dargestellt (einschließlich andere, langfristige Investitionen)<sup>54</sup>. Diese Projekte würden infrage gestellt, wenn die Präferenzen nicht für die Produkte der Westsahara gewährt werden könnten, was Konsequenzen für die lokale Beschäftigung hätte.

### **3.2.3.3 Schlussfolgerung**

Die *Phosphatindustrie in der Westsahara* – und somit die Wirtschaftstätigkeit in diesem

---

<sup>54</sup> Diese Investitionen sind in mehreren Phasen geplant.

[http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation\\_phosboucraa\\_fr.pdf](http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation_phosboucraa_fr.pdf) (eingesehen am 23.4.2018).

Sektor, aber auch die Beschäftigung und andere sozioökonomische Aspekte – ist nach gegenwärtigem Stand **nicht sofort und unmittelbar von einem Ausschluss der Westsahara aus dem Assoziationsabkommen betroffen**. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe: 1) für bestimmte Erzeugnisse (Rohphosphat) gilt ein Nullzollsatz (Meistbegünstigungsklausel), 2) für die gewonnenen Phosphate gibt es in der Union keinen Markt, 3) die Verarbeitung bestimmter Phosphaterzeugnisse aus der Westsahara in Marokko (oder in jedem anderen Land, mit dem die Europäische Union ein Präferenzabkommen geschlossen hat) würde ausreichen, um diesen Erzeugnissen einen marokkanischen Präferenzursprung zu verleihen, d. h. um für diese Verarbeitungserzeugnisse Präferenzen in Anspruch zu nehmen, ist der Ursprung der Mineralien nicht ausschlaggebend.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die **Gewährung von Präferenzen für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara Auswirkungen auf die künftige Entwicklung in Bezug auf die Gewinnung bestimmter Phosphate hätte**. Tatsächlich wären **erhebliche Investitionen**, die für die Herstellung von Erzeugnissen aus Phosphaten der Westsahara (insbesondere Phosphorsäure und Düngemittel) angekündigt wurden (mehr als 2 Mrd. USD), **gefährdet, wenn für die Ausfuhren dieser Phosphaterzeugnisse in die Union keine Präferenzbehandlung gewährt würde**. In Ermangelung einer Präferenzregelung wären Investitionen an Orten, an denen Präferenzen in Anspruch genommen werden können (beispielsweise Marokko), attraktiver als in der Westsahara. Die Unterbrechung der Investitionstätigkeit in der Westsahara hätte Auswirkungen auf die Produktionskapazität, die Vielfalt der Erzeugnisse und damit auch auf die Beschäftigung in der Phosphatbranche der Region.

## **4 KONSULTATION DER VON DER ÄNDERUNG DER PROTOKOLLE NR. 1 UND NR. 4 DES ASSOZIATIONSABKOMMENS BETROFFENEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN**

### **4.1 Ziel und Umfang der Konsultation**

Eines der Ziele der Verhandlung war, darauf zu achten, dass bei der Vorbereitung der Änderung der Protokolle Nr. 1 und 4 des Assoziationsabkommens EU-Marokko „die von letzterem betroffenen Bevölkerungsgruppen auf angemessene Weise einbezogen wurden“. In diesem Zusammenhang haben sich die Dienststellen der Kommission und der EAD dafür eingesetzt, dass ihr Ansatz sowohl in der Konzeption der Änderung, als auch in der Art der Konsultation der betroffenen Bevölkerungsgruppen dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Dezember 2016 folgt, ohne dem Ausgang des Prozesses der Vereinten Nationen vorzugreifen oder dessen Ablauf zu behindern. In diesem Sinne war der noch offene Selbstbestimmungsprozess der Westsahara ein wichtiger Aspekt, den es von den Dienststellen der Kommission und vom EAD zu berücksichtigen galt. Ferner, und obwohl die Konsultationen im Rahmen eines hochkomplexen und sensiblen politischen Kontexts stattfanden, **ging es nicht um die Frage des endgültigen Status des Gebiets, sondern um die Beurteilung, ob die Europäische Union Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko auf die Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara gewähren sollte**. Dieser besondere, von den Dienststellen der Kommission und dem EAD betrachtete Aspekt fußte auf den im Wesentlichen wirtschaftlichen Charakter des Abkommens sowie auf dem Bestreben der Europäischen Union, die Schwächung der traditionellen Handelsströme zu vermeiden.

## 4.2 Wichtigste Ergebnisse

Im oben genannten Rahmen wies die von den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD durchgeführte Konsultation drei Aspekte auf. Als Verhandlungspartner hat die Regierung Marokkos ihrerseits gemäß und in Übereinstimmung mit den eigenen institutionellen Regeln eine umfangreiche Befragung der regionalen Amtsträger vorgenommen und die Schlussfolgerungen mit den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD geteilt. Zudem hatten letztere ebenfalls den Wunsch, die größtmögliche Palette an politischen, sozioökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen hinzuzuziehen, die imstande sind, die lokalen oder regionalen Interessen der Westsahara zu vertreten. Zuletzt fanden auch Gespräche mit dem Front Polisario als eine der Parteien des von den Vereinten Nationen geleiteten Friedensprozesses statt.

*Ergebnisse der von den marokkanischen Behörden durchgeführten Konsultationen der gewählten Vertreter der Westsahara in nationalen, regionalen und lokalen Verfassungsorganen*

Am 5. und 6. März 2018 befragten die marokkanischen Behörden die gewählten Vertreter der nationalen, regionalen und lokalen Verfassungsorgane. In diese Konsultationen waren die vier unmittelbar betroffenen Regionalräte<sup>55</sup>, ihre jeweiligen regionalen Landwirtschaftskammern sowie der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Oberhauses des marokkanischen Parlaments („Ratsversammlung“) involviert. Die Vertreter der Regionalräte wurden 2015 im Rahmen der ersten in Marokko abgehaltenen allgemeinen und direkten Regionalwahl gewählt<sup>56</sup>. Hinsichtlich der Herkunft der gewählten Vertreter gibt der Bericht der marokkanischen Behörden an, dass alle Regionalräte der Regionen Laâyoune Sakia el Hamra und Dakhla-Oued ed Dahab, die beiden Regionen, die nahezu das gesamte Gebiet der Westsahara abdecken, sowie die Mitglieder der regionalen Landwirtschaftskammern dieser Regionen aus lokalen saharaischen Stämmen stammen. Die Hälfte der Mitglieder des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten ist ebenfalls saharaischer Herkunft, darunter der Vorsitzende.

Der offizielle Bericht der marokkanischen Behörden über das Ergebnis der Konsultation mit den rechtmäßigen marokkanischen Institutionen zeigt, dass die lokalen, regionalen und nationalen Vertreter an der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Marokko im Bereich Landwirtschaft und Fischerei festhalten und mit der in diesen Bereichen verfolgten nationalen Politik für die sozioökonomische Entwicklung umfassend einverstanden sind. Die gewählten Vertreter begrüßen den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen und betonen die sich daraus ergebenden großen sozioökonomischen Vorteile, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Ausfuhren. Zum Beispiel erwähnt ein Regionalrat Zitrusfrüchte und Pflanzenöle unter den zu fördernden vielversprechenden Ausfuhrprodukten, während eine regionale Landwirtschaftskammer den potenziellen Markt hervorhebt, der sich für Kamelerzeugnisse öffnen könnte, und die Notwendigkeit, mit der Europäischen Union zu kooperieren, um die Produkte Marokkos mit den europäischen Gesundheits- und Pflanzenschutznormen in Einklang zu bringen. Die gewählten Vertreter bezeugten ebenfalls ihr Interesse an der Entwicklung angemessener Begleitmechanismen zur Gewährleistung des Informationsaustauschs und der notwendigen Begleitung zur Optimierung der Vorteile des Assoziationsabkommens EU-Marokko.

---

<sup>55</sup> Laâyoune Sakia el Hamra, Dakhla Oued Eddahab, Souss-Massa und L'Oriental.

<sup>56</sup> Die Wahlbeteiligung lag mit 57,66 % in der Region Laâyoune und 52,14 % in der Region Dakhla höher als der nationale Durchschnitt.

*Ergebnisse der von den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD durchgeführten Konsultationen der politischen, sozioökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen*

Die zweite Phase der Konsultationen, die direkt von den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD durchgeführt wurde, betraf die größtmögliche Palette an Akteuren aus der Westsahara. Ziel war es, zu ermitteln, inwiefern die Akteure vor Ort über die institutionellen Organe hinaus das Assoziationsabkommen EU-Marokko unterstützen.

Zu diesem Zweck wurde ein breites regionales Spektrum aus lokalen politischen Akteuren, bedeutenden Wirtschaftsakteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, eingeladen. Die Versammlungen fanden von Mitte Februar bis Mitte März 2018 statt. Die vollständige Liste der so hinzugezogenen Organisationen ist dem Anhang zu entnehmen.

Fünf der Organisationen der Zivilgesellschaft, die von den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD befragt wurden, lehnten die Einladung ab<sup>57</sup>. Diese unterscheiden sich durch ihre Nähe oder Sympathie zum Front Polisario und brachten im Wesentlichen vor, dass Letztere zunächst an ihrer Stelle zu befragen sei, dass die Konsultation nicht mit dem Völkerrecht oder dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Dezember 2016 kompatibel sei oder dass in Anwesenheit einer „bewaffneten Besetzung“ keine Konsultation im Bereich des Handelsabkommens stattfinden könne. Daraufhin brachten die Dienststellen der Europäischen Kommission und der EAD jede ihrer Einladungen sowie ihre Dialogbereitschaft auf Grundlage einer offenen Agenda erneut vor.

Die anderen Organisationen der Zivilgesellschaft und eine bestimmte Anzahl an lokalen politischen Vertretern nahmen die Einladung zur Äußerung ihrer Ansichten über die vorgeschlagene Änderung an (vgl. Anhang). Diese Konsultationen spiegeln nicht nur die Polarisierung der politischen Debatte über die Westsahara wider, sondern haben auch eine allgemeine Anerkennung des sozioökonomischen Fortschritts hervorgehoben, den die Westsahara im Laufe der vergangenen Jahre gemacht hat. In dieser Hinsicht werden die Abkommen mit der Europäischen Union als ein wirksames Instrument zur Begünstigung einer späteren Entwicklung zu nachhaltigem Wachstum wahrgenommen.

Die hinzugezogenen politischen Vertreter, alle saharauischer Herkunft, wünschen sich großteils die Aufrechterhaltung der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und der Region im Rahmen der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Marokko. Während sie eine tiefe Verbundenheit mit ihrer Identität und ihrer saharauischen Kultur bekundeten, gestanden sie auch zu, dass der Wohlstand der Region und ihre sozioökonomische Entwicklung eng mit den Entwicklungsbemühungen Marokkos und dem von ihnen geförderten Zugang zu ausländischen Märkten verbunden bleiben. Zum Beweis ihres repräsentativen Charakters beriefen sich die lokalen und regionalen Vertreter der Westsahara auf die Tatsache, dass sie bei den ersten je abgehaltenen regionalen und lokalen Direktwahlen gewählt wurden, die international beobachtet wurden und deren Beteiligungsquote in ihren Regionen den nationalen Durchschnitt übertroffen hatte.

Die gewählten Vertreter halten die Förderung der Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union für eine unerlässliche Ergänzung des neuen von Marokko und der Westsahara seit 2015

---

<sup>57</sup> Saharauische Vereinigung der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen, Menschenrechtsvereinigung Al Ghad, Western Sahara Campaign, Western Sahara Resource Watch, Independent Diplomat.

verfolgten Entwicklungsmodells. Ziel des Modells ist es, einen Wandel von einer Wirtschaft mit etatistischer Inspiration, die allzu abhängig von staatlichen Subventionen ist, zu einem Modell zu bewirken, das nach außen hin offener ist und wirtschaftlich besser funktioniert, sodass private Investitionen über öffentlich-private Partnerschaften gefördert werden. In dieser Hinsicht wird die Möglichkeit von Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union, wichtigster Handelspartner Marokkos, als „Nabelschnur“ wahrgenommen. Andernfalls würden die Bemühungen zur wirtschaftlichen Diversifizierung in der Landwirtschaft und Fischerei über die traditionelle Verwertung der Rohstoffe hinaus (das heißt über Phosphate hinaus) schnell verkümmern.

Obwohl die führenden saharaischen Politiker zugeben, dass der marokkanische Staat massiv in die Entwicklung regionaler Infrastrukturen investiert habe und dies positive Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung habe, betonen sie, dass die Zollpräferenzen der Europäischen Union nicht weniger erforderlich für die Optimierung und Rentabilisierung derartiger Investitionen seien. Sie erwarten, dass solche Präferenzen das Geschäftsklima verbessern und europäische Direktinvestitionen fördern, wodurch das neue regionale Modell der partizipativen und nachhaltigen Entwicklung gestärkt würde. Hingegen würde der Fortbestand der Rechtsunsicherheiten, die die Handelsströme zwischen der Europäischen Union und der Westsahara belasten, die sozioökonomische Entwicklung stark strapazieren, wie bereits der Rückgang der Handelsbeziehungen mit einigen Mitgliedstaaten oder in bestimmten Sektoren zeigt. Die Beschränkung des Zugangs der Westsahara zu bestimmten Märkten oder Investitionen würde ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von einem überholten System basierend auf Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie nur noch verstärken. Dies würde das Aufkommen sozioökonomischer und politischer Entwicklungen nur behindern, und dies zu einem Zeitpunkt, an dem die wirtschaftliche Entwicklung der Westsahara endlich einen Aufschwung erlebt.

Die Dienststellen der Europäischen Kommission und der EAD haben auch über 15 bedeutende Wirtschaftsakteure, Exporteure, Unternehmer, Organisationen der Zivilgesellschaft im Bereich des Umweltschutzes oder der Menschenrechte hinzugezogen. Fast alle sprachen sich zugunsten der Aufrechterhaltung der präferenziellen Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union aus. Derartige Beziehungen seien lebenswichtig für die Aufrechterhaltung von stabilen Handelsbeziehungen und für Investitionen; beides Sorge für eine bessere lokale Beschäftigung. Einige merkten jedoch an, dass die Vorteile, die die Europäische Union der Westsahara einräumt, durch eine gerechtere Verteilung auf die lokalen Bevölkerungen gewinnen würde, insbesondere aufgrund der wenig diversifizierten regionalen Wirtschaft. Dazu müssten die Auswirkung der Zollpräferenzen auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verfolgt und Begleitmaßnahmen erwogen werden, um die positiven Auswirkungen auf die am wenigsten begünstigten sozialen Gruppen, wie nomadische Bevölkerungsgruppen, zu optimieren. Die Wertegemeinschaft zwischen der Europäischen Union und Marokko würde die abgestimmte Umsetzung derartiger Kontroll- und Orientierungsmechanismen erleichtern.

Einige der von den Akteuren der Zivilgesellschaft vorgebrachten Bedenken bezüglich der Achtung der sozioökonomischen und politischen Rechte in der Westsahara ähneln den Bedenken zur Menschenrechtslage in Marokko allgemein. So wurden insbesondere Einschränkungen der Meinungsfreiheit, Korruption und Mängel im Bereich der öffentlichen Rechenschaftspflicht („accountability“) angeführt. Allerdings gehören zu den Fragen, die sich in der Westsahara im Vergleich zu anderswo verstärkt stellen, insbesondere jene über bürgerliche und politische Rechte. Zu den aufgeworfenen Fragen gehören die Schwierigkeiten, die bestimmten Organisationen bei ihrer Registrierung begegnet sind, die Beschränkungen, die die Tätigkeit bestimmter Menschenrechtsverteidiger behindern könnten,

und die Beschränkungen, denen bestimmte Ausländer wie Journalisten, Anwälte oder Menschenrechtsverteidiger beim Zugang zum Gebiet der Westsahara begegnen. Zwar wurde keine systematische Diskriminierungspolitik auf Grundlage von ethnischen Kriterien in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung oder zu sozialen Rechten angeführt, jedoch wurden bestimmte Einzelfälle mit Verwaltungsmissständen oder Entzug von Rechten erwähnt. Während sich die meisten Befragten einig waren, dass die Führerschaft der Vereinten Nationen bei der Abwicklung des politischen Prozesses der Westsahara beibehalten werden müsse, betonten viele ebenfalls das „Recht auf Entwicklung“ der Bevölkerung, bis der politische Prozess beendet ist. Ein Befragter fasste zusammen: Dass die saharaischen Bevölkerungen dieses Recht auf Entwicklung nicht haben, straft sie bereits; ihnen den Zugang zu den europäischen Märkten wegen Streitigkeiten über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Marokko zu nehmen, würde sie doppelt strafen. Zahlreiche Befragte betonten auch, dass die volle Nutzung der Menschenrechte auch die wirtschaftliche Entwicklung voraussetze und dass der Zugang der Bevölkerungen zu einem annehmbaren Gesundheitssystem oder zur Bildung ohne wirtschaftliche Ressourcen nicht erfüllt werden könne. Weiter hieß es, dass die Ressourcen aus Tätigkeiten der Fischerei und Landwirtschaft wesentlich für das Gebiet seien, daher auch die Dringlichkeit, die Statusfrage der Westsahara zu klären. In der Zwischenzeit und in Erwartung einer politischen Lösung ist es jedoch wichtig, schnellstmöglich dem sozioökonomischen Bedarf des Augenblicks gerecht zu werden, und die Nutzung der Ressourcen ist die Basis eines würdigen Lebens.

Die Verbindung und Solidarität zwischen Regionen sei ebenfalls ein entscheidender Punkt. In dieser Hinsicht wurde der Fall der Stadt Smara und die katastrophalen Folgen erwähnt, die deren eventuelle Isolierung hätte, wenn die Handelsbeziehungen mit Tan-Tan abbrechen.

Zum Thema der gerechten Ressourcenverteilung wurde oft die recht große Anzahl an Saharais im Wirtschaftsgefüge erwähnt, obgleich kein transparentes Kontrollsystem eingerichtet werden konnte, um zu gewährleisten, dass die Ressourcen der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Die Rolle der Zivilgesellschaft und von Vereinigungen ist folglich wesentlich, um eine korrekte Ressourcenverwaltung und die öffentliche Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.

Die Frage der Diaspora und der Rechte der Personen, die beschlossen haben, in die Westsahara zurückzukehren, wurde auch aufgeworfen. Es bestünden keine Beschränkungen für die Rückkehr der Saharais von Tindouf (Algerien) in die Westsahara. Im Gegenteil, Marokko habe eine Politik der positiven Diskriminierung eingeführt, die den „zurückgekehrten“ Bevölkerungen Arbeitsplätze (manchmal auf hoher Ebene) und Unterkünfte bietet. Laut einigen Befragten leben die Bevölkerungen der Lager unter strenger Kontrolle, und jene, die fortgehen konnten, sind bereits gegangen.

#### *Ergebnis der Konsultationen mit dem Front Polisario*

Der EAD hat auch Konsultationen mit dem Front Polisario als einer der Parteien des Prozesses der Vereinten Nationen durchgeführt. Da diese Konsultationen technischer Art waren, gab der EAD an, dass sie die Politik der Europäischen Union in Bezug auf die diplomatische Nichtanerkennung des Front Polisario von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht infrage stellen würden.

Zwar wollte der Front Polisario keine Aspekte zur Änderung der Protokolle des Assoziationsabkommens im engeren Sinne ansprechen, jedoch bedauere sie, nicht in die Verhandlung einbezogen worden zu sein, obwohl ihr das Völkerrecht in einem solchen Fall eine Vertretungsmacht gewähre. So kommt der europäische Ansatz laut dem Front Polisario

einer Umgehung des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Dezember 2016 gleich, indem die Politik der „vollendeten Tatsachen“ Marokkos gebilligt wird, was somit den Friedensprozess untergräbt. Deshalb könne der Front Polisario Front die Änderung nur ablehnen, sowohl wegen ihres Inhalts (alle Vorteile kämen Marokko zugute), als auch wegen des verfolgten Konsultationsprozesses, und würde gerichtlich gegen sie vorgehen, wenn sie angenommen werde. Wie dem auch sei, jede Konsultation sei hinfällig geworden, da der Abkommensentwurf bereits abgezeichnet worden sei. Laut dem Front Polisario könnte die Europäische Union durch ihre wiederholten Zugeständnisse für Marokko den Prozess der Vereinten Nationen gefährden.

Unter derartigen Bedingungen sei die Frage, ob die Änderung der Protokolle des Assoziationsabkommens den saharaischen Bevölkerungen zugutekäme oder nicht, zweitrangig geworden. Diese Argumente wurden im Wesentlichen in einer Pressemitteilung aufgegriffen, die kurze Zeit später vom Front Polisario veröffentlicht wurde (9. Februar 2018).

### **4.3 Schlussfolgerung**

Der von den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem EAD verfolgte Konsultationsprozess ergibt, dass die Mehrheit der aktuell in der Westsahara lebenden Bevölkerungsgruppen die Ausdehnung der Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko auf die Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara weitestgehend unterstützt. Die gewählten Vertreter der Westsahara aus nationalen, regionalen und lokalen Organen brachten nach dem Sensibilisierungs- und Konsultationsprozess, bei dem die Behörden marokkanische Institutionen hinzuzogen hatten, ebenfalls eine positive Meinung zum Ausdruck. Diese Meinung wird von einer großen Mehrheit der sozioökonomischen Basisorganisationen der Zivilgesellschaft geteilt. Die Zollpräferenzen der Europäischen Union und allgemeiner die Existenz eines stabilen rechtlichen Rahmens für den Handelsverkehr mit der Europäischen Union gelten als wesentlich für die nachhaltige Entwicklung des Gebiets und die Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen der dort niedergelassenen Bevölkerung. Obwohl im Bereich der Menschenrechte bestimmte Bedenken bestehen, wird die Abdeckung der Erzeugnisse der Westsahara vom Assoziationsabkommen EU-Marokko oder anderen Abkommen als Instrument zur Verbesserung der sozioökonomischen Standards und Menschenrechtsstandards im Gebiet betrachtet. Diese allgemeine Wahrnehmung lässt die verschiedenen Meinungen, die die Befragten darüber hinaus über den Status des Gebiets haben, unberührt, wobei sie einhellig der Ansicht sind, dass der Prozess der Vereinten Nationen der einzig gültige ist.

Der Front Polisario lehnt die Änderung zur Ausdehnung der Zollpräferenzen im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko auf die Erzeugnisse der Westsahara ab, hauptsächlich da die Abdeckung der Westsahara vom Assoziationsabkommen EU-Marokko als Festigung der marokkanischen Ansprüche auf die Westsahara wahrgenommen wird, und nicht, weil die Ausdehnung der Zollpräferenzen zum Nachteil der Entwicklung der im Gebiet lebenden Bevölkerung wäre.

Zusammenfassend zeigt der Konsultationsprozess der Dienststellen der Europäischen Kommission und des EAD eine positive Mehrheitsmeinung zugunsten der Änderung im Zusammenhang mit der Ausdehnung der im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko vorgesehenen Zollpräferenzen auf die Erzeugnisse der Westsahara. Viele befürworteten, dass die Änderung so konzipiert wird, dass sie dem Prozess der Vereinten Nationen nicht schadet; außerdem sei zu beachten, dass diese Änderung nicht als implizite Anerkennung der Forderung der Hoheitsgewalt Marokkos über das Gebiet der Westsahara ausgelegt wird. Es wurde auch empfohlen, dass die Europäische Union begleitend zur



Änderung den Prozess der Vereinten Nationen stärker unterstützt, wobei vorausgesetzt ist, dass nur ein dauerhaftes und allseits annehmbares Friedensabkommen die politische und rechtliche Stabilität des Abkommens festigen kann. Schließlich stellte sich eine Befürwortung der Schaffung von Mechanismen heraus, die gewährleisten, dass die Vorteile der Zollpräferenzen gerechter verteilt werden, insbesondere zugunsten der Teile der Bevölkerung, die von traditionellen Tätigkeiten leben.

## 5 ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Die Westsahara ist eine sich entwickelnde Marktwirtschaft, die sich um eine begrenzte Anzahl von Tätigkeiten dreht: Fischerei und Verarbeitung von Fischereierzeugnissen, Phosphatminen, Landwirtschaft (insbesondere Obst und Gemüse und Wanderbeweidung), Handel und Handwerk. Andere Sektoren, zum Beispiel der Fremdenverkehr und erneuerbare Energien, befinden sich noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung.

Die notwendige Diversifizierung des wirtschaftlichen Potenzials der Westsahara setzt die Förderung von Auslandsinvestitionen voraus, wofür insbesondere die Rechtssicherheit verbessert und die zolltariflichen Bedingungen für die derzeitigen und künftigen Ausfuhren aus der Westsahara in die Union verdeutlicht werden müssen. ***Die Ausdehnung der Inanspruchnahme der Zollpräferenzen für Erzeugnisse der Westsahara kann für sichere Investitionsbedingungen und – angesichts des ungenutzten Wirtschaftspotenzials des Gebiets sowie des derzeit niedrigen Niveaus ausländischer Direktinvestitionen – für einen raschen und deutlichen Aufschwung sorgen, der sich positiv auf die Beschäftigung vor Ort auswirken wird.***

Trotz der Schwierigkeiten, jederzeit richtige Daten zu erlangen, lässt die Studie den Schluss zu, ***dass in der Westsahara Wirtschaftsteilnehmer und Herstellungsbetriebe tätig sind, die das größte Interesse daran hätten, dieselben Zollpräferenzen in Anspruch zu nehmen wie das Königreich Marokko.*** Einige dieser Betriebe – insbesondere Betriebe für Fischererzeugnisse und landwirtschaftliche Erzeugnisse – haben solche Präferenzen bis zum 21. Dezember 2016 bereits in Anspruch genommen, was die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Westsahara ermöglicht hat. Eine Ausdehnung der Zollpräferenzen der Union auf diese Erzeugnisse würde die Fortsetzung dieser Ausfuhren gewährleisten.

***Die Nichtgewährung der Zollpräferenzen hingegen würde die Ausfuhren aus der Westsahara, insbesondere von Fischereierzeugnissen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, erheblich beeinträchtigen,*** und es ist daher wahrscheinlich, dass sich die bereits begrenzte Zahl ihrer Betriebe weiter verringert, wodurch die Entwicklung des Gebiets zusätzlich behindert würde. Würden die Präferenzen nicht auf die Erzeugnisse aus der Westsahara ausgedehnt, unterlägen diese den in der Union geltenden Zöllen im Rahmen der Meistbegünstigungsregelung und hätten daher keinen bevorzugten Zugang zum Unionsmarkt. Dies betreffe die Ausfuhren von Industrieerzeugnissen (Phosphaten) nur in sehr begrenztem Maße, hätte allerdings sehr negative Auswirkungen auf die Ausfuhren von Fischereierzeugnissen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen in die Union.

Generell ***dürfte die Gewährung von Zollpräferenzen erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Westsahara haben, da durch sie Investitionen in diesen Sektoren angeregt würden.*** Dies betrifft beispielsweise bestimmte Phosphate (z. B. Phosphorsäure und Düngemittel), für die bereits Investitionen vorgesehen sind, sowie auch

Entwicklungsvorhaben in der Landwirtschaft und der Fischerei. Würden diese Präferenzen hingegen nicht gewährt, könnte das den Investitionen, der Entwicklung und der Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten sowie der Beschäftigung abträglich sein.

Die marokkanischen Behörden haben eine umfassende institutionelle Konsultation aller betroffenen nationalen, regionalen und lokalen Organe durchgeführt, um diese zu sensibilisieren, ihr Einverständnis einzuholen und eventuelle Anmerkungen anzuhören. Im Ergebnis zeichnete sich eine sehr breite Unterstützung der geplanten Änderung ab und wurden bestimmte sachdienliche Empfehlungen zur Optimierung ihrer Auswirkungen ausgesprochen. Im Anschluss an die Konsultation der gewählten Amtsträger des Gebiets führten die Dienststellen der Europäischen Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst eine weitere Konsultation durch, die ergab, dass eine große Mehrheit die Änderung der Protokolle des Assoziationsabkommens EU-Marokko zur Ausdehnung der Zollpräferenzen auf Erzeugnisse der Westsahara befürwortet. Die Mehrheit der Befragten sahen positive Auswirkungen für die Bevölkerung insgesamt und betonten insbesondere die maßgebliche Hebelwirkung, die solche Handelspräferenzen für private Investitionen hätten. In diesem Sinne wäre ein bevorzogter Zugang zu den europäischen Märkten geeignet, das Geschäftsklima und die europäischen Direktinvestitionen zu verbessern, wodurch das neue Modell einer partizipativen und nachhaltigen Entwicklung der Westsahara gestärkt würde. Dagegen würde eine weiterhin bestehende Rechtsunsicherheit, die sich negativ auf die Handelsströme mit der Westsahara auswirkt, auch die sozioökonomische Entwicklung erheblich behindern und – wie sich bereits erkennen lässt – die Handelsbeziehungen der Westsahara mit bestimmten Mitgliedstaaten oder in bestimmten Sektoren verlangsamen. Durch einen eingeschränkten Zugang der Westsahara zu den Märkten und ausländischen Investitionen würden lediglich die Entwicklung endogener Wirtschaftstätigkeiten behindert und bestimmte sozioökonomischen oder politischen Entwicklungen ausgerechnet zu einem Zeitpunkt beeinträchtigt, an dem die Entwicklung der Westsahara endlich Fahrt aufnehmen dürfte.

Ferner ging aus den technischen Gesprächen mit dem Front Polisario hervor, dass diese die Abkommensänderung grundsätzlich ablehnt, wobei diese Ablehnung in erster Linie auf allgemeinere politische Erwägungen zurückzuführen ist, die sich streng genommen nicht auf den Inhalt der Änderung beziehen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Assoziationsabkommens zielt folglich darauf ab, die Ausfuhren aus der Westsahara in die Europäische Union zu konsolidieren und zu erleichtern sowie die Entwicklung und die Diversifizierung der Wirtschaft der Region zu fördern.

\* \* \*

## ANHANG

### Liste der befragten Akteure im Rahmen der Änderung der Protokolle Nr. 1 und 4 des Assoziationsabkommens

#### 1. Politische Akteure

Vorsitzende von zwei Regionalräten:

- Vorsitzender des Regionalrats von Dakhla-Oued ed Dahab: Hr. Yanja El Khattat
- Vorsitzender des Regionalrats von Laâyoune-Sakia el Hamra: Hr. Sidi Hamdi Ould Errachid

Abgeordnete aus der Westsahara:

- Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (PJD): Hr. Brahim Daaif
- Partei der Authentizität und Modernität (PAM): Hr. Moulay Zoubeir Habbadi

Vertreter des Front Polisario:

- Hr. Mohamed Sidati

#### 2. Wirtschaftsakteure

##### 2.1. Agrarsektor

- Saharauische Vereinigung für Entwicklung und Investition
- Landwirtschaftskammer der Region Dakhla-Oued ed Dahab
- Wirtschaftliche Interessenvereinigung Agida Dakhla
- Genossenschaft Ajban Dakhla
- Genossenschaft Halib Sakia El Hamra
- Genossenschaft Al Joud

##### 2.2. Fischereisektor

- Nationales Institut für Fischereiforschung
- Meeresfischereikammer

##### 2.3. Diverse Wirtschaftsakteure

- OCP Group (und Phosboucraa-Stiftung)
- Agentur für die wirtschaftliche und soziale Förderung und Entwicklung der Südprovinzen (Agence du Sud)

#### 3. Vereinigungen im Bereich der Menschenrechte

- Nationaler Menschenrechtsrat
- Beobachtungsstelle der Sahara für Frieden, Demokratie und Menschenrechte
- Unabhängiger Menschenrechtsausschuss
- Marokkanische Menschenrechtsvereinigung
- Saharauische Vereinigung der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen
- Menschenrechtsvereinigung Al Ghad
- Western Sahara Campaign
- Western Sahara Resource Watch
- Independent Diplomat

- Delegation von 85 Vereinigungen, die am 3. Februar 2018 einen Brief an die Europäische Kommission und den EAD über die Änderung der Protokolle mitunterzeichnet haben